

N° 6030⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROPOSITION DE REVISION

portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(6.6.2012)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Introduction</i>	3
Considérations générales:	
1. L'évolution passée du cadre constitutionnel	4
2. Les raisons plaidant en faveur d'une nouvelle Constitution	5
3. Les orientations de l'avis du Conseil d'Etat	7
4. L'énoncé de la structure de la nouvelle Constitution selon le Conseil d'Etat (<i>cf. aussi Annexe 1</i>)	10
Examen des articles de la proposition de révision (PPR):	
Chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants <i>(Art. 1er à Art. 10 PPR)</i>	12
Chapitre 2.– Des libertés publiques et des droits fondamentaux <i>(Art. 11 à Art. 41 PPR)</i>	19
Chapitre 3.– Du Grand-Duc <i>(Art. 42 à Art. 60 PPR)</i>	37
Chapitre 4.– De la Chambre des Députés <i>(Art. 61 à Art. 92 PPR)</i>	57
Chapitre 5.– Du Gouvernement <i>(Art. 93 à 102 PPR)</i>	84
Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat <i>(Art. 103 PPR)</i>	97
Chapitre 7.– De la Justice <i>(Art. 104 à Art. 120 PPR)</i>	99
Chapitre 8.– Des relations internationales <i>(Art. 121 à Art. 124 PPR)</i>	113
Chapitre 9.– De la Force publique et Chapitre 10.– Des Finances <i>(Chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, selon le Conseil d'Etat)</i> <i>(Art. 125 à Art. 127 PPR et Art. 128 à Art. 135 PPR)</i>	116

Chapitre 12.– Des établissements publics <i>(Chapitre 9.– Des établissements publics de l’Etat et des organes professionnels, selon le Conseil d’Etat)</i> <i>(Art. 138 PPR)</i>	127
Chapitre 11.– Des Communes <i>(Art. 136 et Art. 137 PPR)</i>	129
Chapitre 11.– De la révision constitutionnelle <i>(chapitre nouveau selon le Conseil d’Etat)</i>	136
Chapitre 13.– Dispositions particulières <i>(Chapitre 12.– Des dispositions finales, selon le Conseil d’Etat)</i> <i>(Art. 139 à Art. 145 PPR)</i>	136

ANNEXES:

Annexe 1: Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, telle que proposée par le Conseil d’Etat <i>Séquence des articles selon le Conseil d’Etat, avec renvois respectifs aux articles de la proposition de révision</i>	144
Annexe 2: Textes juxtaposés (Constitution actuelle – Proposition de révision – Avis du Conseil d’Etat – Observations) <i>Séquence des articles de la proposition de révision avec, en regard, les textes correspondants de la Constitution actuelle, de la version du Conseil d’Etat et des propositions du Gouvernement</i>	160

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(6.6.2012)

Par dépêche du 28 avril 2009, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée le 21 avril 2009 au nom de sa commission par le député Paul-Henri Meyers, président de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, et déclarée recevable, le 28 avril 2009 (doc. parl. n° 6030). Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'avis intérimaire n° 544/2009 sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg, adopté par la Commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit) du Conseil de l'Europe lors de sa 81e réunion (11-12 décembre 2009), ci-après: „avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise“.

Par dépêche du 26 mars 2010, le Premier ministre a informé le Conseil d'Etat que la Chambre des députés s'était prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de révision (doc. parl. n° 6030¹). Le 14 avril 2010, le président du Conseil d'Etat a soumis à l'attention de la Chambre des députés quelques considérations générales sur la procédure d'un vote d'acceptation ou de rejet de la poursuite de propositions de loi en l'absence d'avis du Conseil d'Etat, procédure de vote préalable qui, aux yeux du Conseil d'Etat, ne répond ni au texte ni à l'esprit de la Constitution (doc. parl. n° 6030²)¹.

Par dépêche du 15 juillet 2011, la prise de position du Gouvernement arrêtée par le Conseil de gouvernement en date du 22 juin 2011 a été communiquée au Conseil d'Etat. Celle-ci était accompagnée d'une table des matières et d'un tableau synoptique juxtaposant les textes de la Constitution actuelle, de la proposition de révision et les modifications proposées par le Gouvernement (doc. parl. n° 6030⁵).

Par dépêche du 19 décembre 2011, les avis suivants lui ont été communiqués:

- l'avis du Conseil de l'ordre des avocats du Barreau de Luxembourg du 9 juillet 2010 (doc. parl. n° 6030³);
- l'avis commun de la Cour supérieure de justice, du Parquet général, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de paix de Diekirch (s.d.) (doc. parl. n° 6030⁴, p. 1 à 8);
- l'avis de la Cour administrative du 24 septembre 2009 (doc. parl. n° 6030⁴, p. 8);
- l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (s.d.) (doc. parl. n° 6030⁴, p. 15);
- l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette du 1er octobre 2009 (doc. parl. n° 6030⁴, p. 18).

Le Conseil d'Etat fera encore état du projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution à l'endroit de son examen du chapitre 5 de la proposition de révision (doc. parl. n° 5339). Ledit projet de révision, élaboré par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a été soumis au Conseil d'Etat par dépêche du 26 avril 2004 et était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire des articles.

En vue de l'élaboration du présent avis, le Conseil d'Etat a eu un échange de vues avec une délégation de la Commission de Venise, le 14 octobre 2009.

*

¹ Le règlement de la Chambre des députés (texte coordonné à jour au 14 mars 2012) en tient compte (cf. titre II, chapitre 3.– *De la discussion des projets de loi et des propositions de loi*, articles 67 à 70).

CONSIDERATIONS GENERALES

1. L'évolution passée du cadre constitutionnel

Les premières décennies après la création du Grand-Duché de Luxembourg comme Etat indépendant, suite au Traité de Vienne du 9 juin 1815, ont été caractérisées par une grande instabilité sur le plan constitutionnel.

Dès l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale néerlandaise („*Grondwet*“) de 1815, celle-ci a été appliquée au Grand-Duché de Luxembourg: „Le grand-duché de Luxembourg, tel qu'il est limité par le traité de Vienne, étant placé sous la même souveraineté que le royaume des Pays-Bas, sera régi par la même loi fondamentale, sauf ses relations avec la confédération germanique“.²

Suite à la Révolution belge de 1830, le Grand-Duché, à l'exception de la ville-forteresse de Luxembourg, se trouvait placé sous le régime de la Constitution belge de 1831 aux termes de laquelle notre pays devint l'une des neuf provinces du nouveau royaume: „La Belgique est divisée en provinces. – Ces provinces sont: Anvers, le Brabant, ..., le Luxembourg, Namur, sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique“.³

Le Traité de Londres du 19 avril 1839 rétablit la souveraineté du Roi Grand-Duc Guillaume Ier sur le territoire actuel de notre pays. Par l'ordonnance royale grand-ducale du 12 octobre 1841 portant Constitution d'Etats pour le Grand-Duché de Luxembourg, le Roi Grand-Duc Guillaume II fut d'accord d'„établir dans Notre Grand-Duché une administration stable et conforme à sa situation et à ses besoins“, et il se résolut „de leur (= à Nos sujets du Luxembourg) accorder une Constitution d'Etats en harmonie avec les statuts de la Confédération germanique“.⁴

Le 9 juillet 1848, Guillaume II consentit „de commun accord avec l'Assemblée des Etats, réunis en nombre double, conformément à l'article 52 de la Constitution d'Etats, du 12 octobre 1841“ à une nouvelle Constitution⁵, calquée sur le modèle belge de 1831.

Or, dans le préambule de son ordonnance royale grand-ducale du 27 novembre 1856, Guillaume III considéra „que la Constitution du 9 juillet 1848, œuvre de temps agités, contient des dispositions contraires aux principes fondamentaux de la Confédération germanique, dont le Grand-Duché de Luxembourg fait partie, d'après les actes et traités qui l'ont érigé en Etat indépendant“, tout en estimant de son devoir d'„assurer ... à Nos sujets Luxembourgeois un régime tutélaire des libertés et des garanties réelles“ et de décréter une révision de la Constitution⁶.

La Constitution de 1868, formellement la loi du 17 octobre 1868 portant révision de la Constitution du 27 novembre 1856⁷, est, nonobstant les modifications intervenues depuis son adoption, toujours en vigueur. Contrairement aux constitutions précédentes, elle se passe au préambule de tout commentaire explicatif, mais se limite à une simple évocation de ses fondements procéduraux.

Depuis son accès en 1815 à une indépendance du moins formelle, le Grand-Duché a ainsi connu sept régimes constitutionnels successifs en un peu plus d'un demi-siècle.

La période allant de 1868 à la fin de la Première Guerre mondiale était par contre sur le plan constitutionnel imprégnée de stabilité, car ce n'est que par le cycle de révisions du 15 mai 1919 que la Constitution de 1868 a été modifiée pour la première fois. Comme le relève à juste titre le commentaire joint à la proposition de révision sous examen, les travaux préparant cette révision avaient certes dès 1913 abordé la question d'une refonte générale du texte constitutionnel, sans que ce projet ait pourtant connu d'autres suites⁸. Les modifications postérieures apportées à la Constitution remontent, les premières, à 1948, les secondes, à 1956. En 1948, non moins de 15 articles ont été modifiés par plusieurs lois de révision datées des 28 avril, 6 mai, 15 mai et 21 mai. Celles de 1956 ont notamment comporté l'introduction de l'article 49*bis* permettant de transférer temporairement l'exercice de prérogatives de puissance publique à des institutions de droit international.

2 Cf. Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas du 24 août 1815, art. 1er, alinéa 2.

3 Cf. décret du 7 février 1831 portant promulgation de la Constitution de la Belgique, art. 1er, alinéas 1er et 2.

4 Cf. Mémorial Administratif et Législatif, 1841 (s.d.), Actes législatifs, n° 51, p. 425-436.

5 Cf. Mémorial Administratif et Législatif, n° 52 du 21 juillet 1848, p. 389-414.

6 Cf. Mémorial I n° 28 du dimanche, 30 novembre 1856, p. 211-223.

7 Cf. Mémorial I n° 23 du 22 octobre 1868, p. 213-219.

8 Cf. le rapport du député Michel Welter, Compte-Rendu de la Chambre des députés 1911-1913, Annexes.

Le rythme des révisions constitutionnelles s'est accéléré dès la fin des années 1970 jusqu'en 2003, période qui a connu 17 cycles de modifications du texte de la Constitution impliquant 36 articles différents (dont l'abrogation des articles 73 et 121 et l'ajout des articles *10bis*, *83bis*, *95bis* et *95ter*), dont certains ont été modifiés deux voire trois fois de suite. Les jurisprudences de la Cour constitutionnelle, nouvellement créée en 1996, et de la Cour européenne des droits de l'Homme, de plus en plus étoffées, ainsi que la simplification de la procédure de révision de la Constitution et la modification afférente de l'article 114 par la loi de révision du 19 décembre 2003 ont conduit à un espacement encore plus réduit des modifications qui se suivaient dorénavant avec en moyenne plus de 2 révisions par an.

Au cours des 110 premières années d'existence du texte de 1868, le constituant a fait un usage très parcimonieux de sa prérogative de révision. En fait, il n'y a eu durant cette période que 5 cycles de révisions (en 1919, en 1948, en 1956, en 1972 et en 1979). Au cours du quart de siècle suivant (1980 à 2003), une quinzaine de cycles de révisions constitutionnelles a eu lieu. Entre 2004 et 2009, soit en moins de six ans, la Chambre des députés a procédé à non moins de 10 cycles de révisions supplémentaires.

Dans son avis du 9 décembre 2008 sur le projet de révision de l'article 34 de la Constitution⁹, passage cité par les auteurs de la proposition de révision, le Conseil d'Etat s'inquiéta du rythme toujours plus rapide auquel se suivaient les révisions de notre Loi fondamentale pour conclure qu'„Il en résultera inexorablement une banalisation des révisions constitutionnelles. Cette tendance va au détriment de la stabilité de la Constitution qui cède trop facilement aux besoins passagers et momentanés de la politique. Cette évolution mettra à la longue en cause la rigidité, garantie pourtant essentielle à la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires“. Le Conseil d'Etat voit dans la refonte générale de notre charte fondamentale la perspective d'un retour à une plus grande sérénité en la matière où il serait possible de freiner le rythme des changements.

2. Les raisons plaidant en faveur d'une nouvelle Constitution

Il ne fait pas de doute que les compromis rédactionnels retenus lors de l'élaboration de la Constitution de 1868 avaient donné lieu à une terminologie parsemée de formules incertaines, d'ambiguïtés et de fictions qui laisse beaucoup de place à l'interprétation¹⁰. Au fil du temps, l'âge toujours plus respectable d'une Constitution qui s'approche entre-temps de son 145e anniversaire a, pour sa part, aidé à creuser les divergences toujours plus voyantes entre la Constitution écrite et la Constitution vécue¹¹, rendant la lecture et la compréhension du texte constitutionnel de moins en moins aisées. Il est évident qu'à la longue ces difficultés réclament une adaptation des dispositions en place tenant compte des réalités institutionnelles et adoptant le langage contemporain¹².

Les auteurs de la proposition de révision rappellent que la question d'une refonte de la Constitution avait déjà été itérativement soulevée et avait notamment conduit le Gouvernement issu des élections parlementaires de 1984 à lancer un grand débat national sur l'intérêt et la portée d'une telle refonte qui associait les forces vives de la Nation, les milieux juridiques et scientifiques ainsi que les associations soucieuses de notre environnement humain et de la qualité de la vie¹³.

9 Cf. doc. parl. n° 5967².

10 Alphonse Huss, „La Constitution dans la perspective historique“, Feuille de liaison de la Conférence St. Yves, n° 82, mars 1989, p. 4: „Par la nouvelle rédaction on s'est efforcé de traduire la théorie démocratique d'une façon ne heurtant guère et épargnant plutôt l'idéal monarchique ... ce qui se répercutait sensiblement sur la terminologie employée.“

11 Cf. discours du président du Conseil d'Etat Pierre Mores, prononcé à l'occasion de la célébration officielle du 150e anniversaire du Conseil d'Etat, le 27 novembre 2006, Service information et presse, 2006: „Face à l'abîme vertigineux entre la Constitution *écrite* et la Constitution *vécue*, entre les attentes des uns et des autres, entre la théorie et la pratique, n'avons-nous pas intérêt, tous ensemble, à imaginer une troisième Constitution, la Constitution *à écrire* en vue de sortir d'une situation inconfortable qui, en fait et à la longue, n'arrange personne?“

12 Cf. Alex Bonn „Faut-il procéder à une réforme globale de la Constitution? – Réflexions sur la réforme de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg“, Institut grand-ducal, section des Sciences morales et politiques, 1988, p. 11 et suivantes: „La question se pose évidemment si une Constitution ainsi itérativement révisée, pour ne pas dire rapiécée, ne devrait pas faire l'objet d'une refonte globale pour présenter après une cure de rajeunissement et d'embellissement le tableau d'une Constitution démocratique contemporaine répondant non seulement aux idées, mais également à la manière d'expression d'aujourd'hui“.

13 Cf. doc. parl. n° 3342¹, session parlementaire 1988-1989.

Dans la lignée des propositions reprises dans l'ouvrage „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“, édité en 2006 à l'occasion de son 150e anniversaire, le Conseil d'Etat souscrit à la volonté d'une modification d'ensemble de la Constitution de 1868.

La proposition de révision n'évoque pas explicitement l'objectif d'un remplacement intégral de la Constitution actuelle, mais se contente de viser un nouvel ordonnancement, voire une refonte globale des dispositions en place. Or, cette impression doit être nuancée à la lumière de l'alinéa final de l'exposé des motifs joint à la proposition de révision qui retient que: „Toutefois, il faudra ajouter en cours de procédure de révision un article nouveau prévoyant l'abrogation de la Constitution en vigueur et réglant la question de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution“¹⁴. Le Conseil d'Etat est à son tour d'avis qu'il ne faut pas voir dans cette proposition un ensemble important de modifications à apporter au texte existant, mais qu'il y a lieu de considérer celle-ci résolument comme projet de rédaction d'une Constitution nouvelle. Aussi ne se borne-t-il pas à examiner les seuls changements que la commission parlementaire prévoit d'apporter aux dispositions constitutionnelles en place, à leur agencement et à leur numérotation, mais il entend analyser la proposition sous avis dans l'optique d'une mise à jour générale du texte constitutionnel. Le Conseil d'Etat se propose dès lors d'élargir la réflexion entamée par les auteurs de la proposition de révision en y intégrant d'autres aspects qu'ils n'ont pas estimé nécessaire, voire opportun de changer, chaque fois qu'à son avis il y a des arguments pour remettre en question le principe, le contenu ou l'agencement actuel de telle disposition qui a été laissée en l'état.

Dans sa démarche, le Conseil d'Etat a pris soin de comparer la Constitution en vigueur et la proposition de révision avec les textes constitutionnels des autres pays européens ainsi qu'avec les conventions internationales sur les droits de l'Homme et les libertés individuelles. De la sorte, les actes internationaux et étrangers consultés ont servi à maintes reprises d'inspiration, voire de modèle pour des propositions de texte alternatives qu'il se permet de formuler à l'endroit de telle disposition de la proposition de révision.

Aux termes de l'exposé des motifs joint à la proposition de révision, il existe d'après les auteurs trois raisons majeures qui plaident pour la refonte prévue: „la modernisation de la terminologie désuète par endroits, la nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs et l'inscription dans la Constitution des dispositions relevant d'une pratique coutumière et inscrites dans d'autres textes échappant à l'intervention du législateur“¹⁵. La volonté de moderniser les idées et le libellé des dispositions constitutionnelles tient au constat que „l'acception des mots et concepts qu'elle tend à exprimer ne correspond plus à la signification qu'ont les mêmes termes de nos jours“¹⁶. Un dernier motif et non le moins important, qui est sous-jacent aux modifications projetées, découle du souci d'éliminer les fictions qui demandent „une interprétation des textes constitutionnels qui ne correspond plus avec le texte réel“¹⁷. Par contre, la commission parlementaire entend largement conserver la structure actuelle de la Constitution traitant successivement en une douzaine de chapitres de l'identification de l'Etat luxembourgeois, du catalogue des droits et libertés fondamentaux, des institutions de l'Etat et des communes, des règles de fonctionnement des institutions, des administrations et organismes publics, ainsi que de la révision constitutionnelle.

Selon la Commission de Venise, l'objectif de cohérence recherché, consistant à „faire correspondre le texte de la Constitution à la pratique constitutionnelle et [à] supprimer les dispositions désormais caduques“¹⁸, est largement atteint.

Elle note pourtant que „Le texte du chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux ne correspond pas entièrement aux traités internationaux en la matière applicables au Luxembourg, notamment en ce qui concerne les restrictions aux droits et libertés. Afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, et si le constituant ne souhaite pas reprendre systématiquement le texte des traités en cause, on peut se demander s'il ne faudrait pas préciser clairement dans la Constitution que les dispositions normatives de conventions internationales relatives aux droits de l'homme sont d'applicabilité directe et priment l'ensemble du droit interne“¹⁹.

14 Cf. doc. parl. n° 6030, p. 8.

15 Cf. doc. parl. n° 6030, p. 5.

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*.

18 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 131.

19 Cf. *op. cit.*, point 133.

Elle constate enfin que „Les changements les plus importants concernent la structure institutionnelle et surtout les pouvoirs et prérogatives du Grand-Duc. Néanmoins, pour des raisons historiques notamment, beaucoup de pouvoirs restent formellement attribués au Grand-Duc alors que dans la réalité ils sont exercés par le Gouvernement. On peut se demander dans quelle mesure cela devrait être précisé“²⁰. Le Conseil d’Etat se rend compte des divergences notables qui existent à ce dernier égard entre la proposition de révision parlementaire et la prise de position afférente du Gouvernement. Si dans le premier cas il est prévu de libérer le Grand-Duc de nombre de ses attributions actuelles au motif que l’exercice en est purement formel, le Gouvernement adopte en la matière une position bien plus réservée tendant à maintenir les fonctions symboliques du Chef de l’Etat et les compétences procédurales attachées à ces attributions.

Lors de l’examen du texte que les auteurs de la proposition de révision prévoient de retenir pour la future Constitution, le Conseil d’Etat entend procéder suivant une vue d’ensemble qui portera tant sur le contenu des différents articles proposés que sur leur cohérence avec les autres éléments du dispositif et sur leur agencement dans la structure d’ensemble de la nouvelle Constitution.

Il note enfin que les auteurs de la proposition de révision se sont efforcés de recentrer l’architecture institutionnelle du pays autour du principe parlementaire. Cette préoccupation s’insère avantageusement dans la continuité de l’histoire politique du Luxembourg, depuis la Constitution de 1848. Cette articulation du texte constitutionnel avait certes été mise entre parenthèses dans la Constitution de 1856. Elle avait aussi souffert sous l’effet des compromis rédactionnels concédés lors de l’adoption de la Constitution de 1868, à un moment où la Chambre, voulant ménager d’éventuelles susceptibilités du monarque, était disposée à renoncer au rétablissement fidèle du régime parlementaire de 1848. L’ensemble des retouches et des modifications au fond, parfois incisives, qui y ont par la suite été apportées à la Constitution actuelle, notamment par les révisions de 1919 et de 1948, n’ont pas permis d’éliminer les imperfections dont le texte se trouve entaché depuis 1868.

Le Conseil d’Etat se félicite que la commission parlementaire ait pris soin de concevoir le libellé de sa proposition de révision en vue d’en éradiquer de façon systématique les tares décrites. Il entend soutenir cette démarche tout en proposant de la compléter aux endroits où cela peut, à ses yeux, s’avérer indiqué.

3. Les orientations de l’avis du Conseil d’Etat

D’autres constitutions européennes, dont celles de l’Espagne, de l’Allemagne, de la France, du Portugal et de la Suisse, introduisent leur dispositif par un préambule où alternent les références aux droits de l’Homme, aux aspirations d’égalité et de liberté, à l’indépendance ou à la cohésion nationale, aux fondements démocratiques de la société, à la solidarité nationale et à l’ouverture vers le monde. Les premières constitutions luxembourgeoises avaient à leur tour aussi énoncé en préambule la volonté des monarques d’octroyer soit seul, soit avec l’accord d’une assemblée d’élus, une charte fondamentale seyant aux intérêts de „Nos sujets Luxembourgeois“. La Constitution de 1868 a rompu avec cette tradition et se limite à l’évocation des seuls fondements procéduraux de la loi de révision. A l’instar de la Constitution de 1868, les auteurs de la proposition de révision ont eux aussi renoncé à doter leur texte d’un préambule. Le Conseil d’Etat se rallie à l’approche choisie par la commission parlementaire.

Une deuxième question qui se pose est celle de savoir avec quel degré de précision la Constitution en projet doit encadrer l’œuvre du législateur. Quant à la réponse, le Conseil d’Etat aimerait se rapporter aux vues de Benjamin Constant à ce sujet: „Gardez-vous d’instituer une constitution tellement étroite qu’elle entrave tous les mouvements que nécessitent les circonstances. Il faut qu’elle les circoncrive et non qu’elle les gêne, qu’elle leur trace des bornes et non qu’elle les compromette.“²¹ Il paraît en effet amplement suffisant que la Constitution énonce les grands principes, et qu’elle confie à la loi ordinaire le soin de les mettre en œuvre. Cette approche semble aux yeux du Conseil d’Etat la bonne, tant pour arrêter le catalogue des droits et libertés que pour déterminer les règles selon lesquelles les institutions ont à fonctionner. A son avis, il serait à cet égard indiqué de procéder à un élagage rédac-

²⁰ Cf. *op. cit.*, point 134.

²¹ Cf. Benjamin Constant, „De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s’y rallier“ (1796), Flammarion, champs classiques, 1998, p. 150.

tionnel notamment des chapitres relatifs à la Chambre des députés et au Gouvernement. Il spécifiera ce point lors de l'examen des dispositions des deux chapitres afférents.

Le Conseil d'Etat a apprécié la volonté des auteurs de la proposition de révision de mettre un terme à l'amalgame du chapitre Ier de la Constitution actuelle qui a pour partie trait à l'identification du pays comme Etat et qui comporte pour partie des dispositions relatives à l'institution et à la personne du Grand-Duc. Le nouveau contenu de l'article 1er devrait cependant, à ses yeux, d'abord documenter la volonté de la Nation d'exister et identifier le Luxembourg comme Etat avec les qualificatifs repris de l'article 1er actuel, avant de se référer dans un article subséquent à la monarchie constitutionnelle et de prévoir la dénomination officielle du pays. Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose d'évoquer formellement, à l'instar de nombre d'autres constitutions européennes, dans la Constitution même les emblèmes de l'Etat comme symboles de l'identité nationale. Comme notre pays a consenti, avec ses partenaires, au principe d'une intégration européenne, tout en y réservant entre-temps un caractère irréversible, il estime enfin qu'il y a lieu d'en faire, tout comme prévu dans plusieurs autres textes constitutionnels européens, une mention explicite dans le chapitre 1er de la nouvelle Constitution.

La proclamation des libertés individuelles et des droits fondamentaux faite dans les constitutions successives est restée largement à l'état des options prises dès le milieu du XIXe siècle. Le Conseil d'Etat partage avec les auteurs de la proposition de révision l'idée qu'il ne suffit pas de renvoyer en la matière aux textes internationaux, fussent-ils de facture plus récente, que le Luxembourg a ratifiés, mais qu'il importe que la Constitution proclame elle-même un catalogue des droits et libertés que choient les Luxembourgeois, et dont s'inspirent les fondements et le fonctionnement des institutions. Il rappelle cependant la critique de la Commission de Venise qui estime que le catalogue actuel n'est plus en phase avec les engagements internationaux²². Aussi propose-t-il dans le cadre de l'examen du chapitre 2 de la proposition de révision les voies pour rencontrer cette critique. Il suggère en particulier l'insertion d'une „clause transversale“, inspirée de la Convention modifiée de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 29 août 1953. En vertu de cette clause, le législateur, appelé à mettre en œuvre les principes de la Constitution, devra, pour éviter de vider ces principes de leur essence, faire preuve de réserve en n'apportant aux droits et libertés que les restrictions que demandent, le cas échéant, la sécurité et l'ordre publics ou la protection des droits d'autrui dans une société démocratique²³.

En ce qui concerne les compétences et le fonctionnement des institutions, le Conseil d'Etat approuve le choix de la commission parlementaire de concevoir les dispositions constitutionnelles afférentes dans une optique purement organique, qui est également largement celle de la Constitution actuelle, et d'éviter toute confusion entre cette optique et une approche fonctionnelle visant les pouvoirs institutionnels plutôt que les institutions appelées à les exercer. De l'avis du Conseil d'Etat, il y a dans ces conditions lieu de reprendre les articles du chapitre 8. – *Des relations internationales* parmi les dispositions organiques en évoquant les fonctions visées comme attributions des organes constitutionnels compétents.

Quant à la place qui sera désormais celle du Grand-Duc dans l'architecture institutionnelle du pays, le Conseil d'Etat a opté pour une attitude plus proche de la prise de position précitée du Gouvernement. Il se prononce pour le maintien en général des compétences formelles du Chef de l'Etat. Il entend pourtant ne plus considérer, comme l'a fait le constituant du XIXe siècle, ces compétences comme des prérogatives, mais comme des attributions relevant des devoirs constitutionnels du Grand-Duc. En ce qui concerne les aspects dynastiques, le Conseil d'Etat est d'accord avec les auteurs de la proposition de révision, lorsqu'ils estiment qu'il faut supprimer dans la Constitution des renvois à d'autres textes échappant à l'intervention du législateur. Il ne peut en effet plus être question que le pacte de la famille grand-ducale décide de l'ordre de succession à la tête de l'Etat, sans que ni le constituant ni le législateur ne puissent intervenir. Dans la mesure où d'autres questions comportant des engagements juridiques ou financiers de l'Etat sont concernées, celles-ci semblent devoir trouver des réponses analogues.

Soucieux de réserver à l'élaboration des lois et des règlements une approche institutionnelle cohérente et transparente, respectueuse du principe de la hiérarchie des normes, le Conseil d'Etat entend regrouper les dispositions concernées afin de clarifier les procédures de leur adoption et de mieux

²² Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 35.

²³ Cf. notamment le paragraphe 1er de l'article 6 et les paragraphes 2 des articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

déterminer les compétences des intervenants. Cette approche comporte encore une proposition d'alléger les conditions d'alignement du droit interne aux exigences du droit de l'Union européenne. Par ailleurs, elle conduit le Conseil d'Etat à prévoir, dans la logique précitée, une reprise formelle dans la Constitution de certaines dispositions jugées essentielles qui figurent actuellement soit dans sa loi organique du 12 juillet 1996, soit dans la loi communale du 13 décembre 1988. Enfin, il lui semble opportun de conférer, dans les limites à déterminer par la loi, un pouvoir réglementaire aux chambres professionnelles en vue par exemple de pouvoir plus facilement régler la question des affiliations.

Dans l'esprit de la Commission de Venise²⁴, qui a noté que la Constitution fait parfois état d'une grande confiance à l'égard du législateur, le Conseil d'Etat estime que la Constitution en projet pourrait faire droit à cette remarque critique en requérant, notamment pour les lois qui touchent à des matières relevant de la substance constitutionnelle de notre ordre juridique et institutionnel, qu'elles soient votées à la majorité qualifiée. La Constitution actuelle prévoit d'ailleurs aussi cette solution à différents égards²⁵. Par voie de conséquence, il propose de prévoir l'adoption à la majorité qualifiée des lois réglant les élections nationales et communales. Cette approche devrait s'appliquer aussi aux changements à apporter au territoire national, sur le transfert à des institutions internationales de l'exercice de compétences relevant de la puissance souveraine de l'Etat (comme d'ailleurs déjà prévu à l'heure actuelle), sur l'intervention du législateur dans l'ordre de succession ou sur le choix d'une nouvelle dynastie suite à une vacance du trône grand-ducal. L'obligation d'adopter la loi à la majorité qualifiée concernerait selon le Conseil d'Etat huit situations (contre quatre visées dans la Constitution actuelle), abstraction faite de la procédure de révision de la Constitution.

La prise de position gouvernementale s'écarte une nouvelle fois de façon notable de la proposition de révision parlementaire dans le domaine de la Justice. Si la commission parlementaire entend largement maintenir les dispositions de la Constitution actuelle, le Gouvernement prévoit l'institution d'une Cour suprême à la place de la Cour supérieure de justice et laisse en suspens le sort à réserver à la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, l'institution d'un Conseil national de la justice est envisagée, institution que le Conseil d'Etat soutient dans l'optique que ce conseil aura compétence pour contribuer à l'indépendance de la Justice. Dans l'intérêt d'un avis d'ensemble sur la proposition de révision constitutionnelle de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat a retenu de procéder à une réflexion globale sur le chapitre relatif à la Justice, en dépit du fait que tant la Chambre des députés que le Gouvernement ont réservé leur position sur un certain nombre de points essentiels. Dans ces conditions, les orientations des propositions avancées en la matière seront, le cas échéant, sujettes à réexamen en fonction des options politiques que la Chambre des députés retiendra en définitive. Confronté au triple choix à faire en matière d'organisation future de l'appareil judiciaire entre le *statu quo*, la fusion des deux ordres juridictionnels sous l'autorité d'une Cour suprême ou le maintien des deux ordres administratif et judiciaire coiffés par une Cour suprême unique qui regroupera les fonctions de la Cour de cassation actuelle, étendues à l'ordre administratif, et celles de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat se prononce pour la troisième solution. Cette façon nouvelle d'organiser la Justice permettra en effet d'appliquer la procédure de cassation aux décisions juridictionnelles de l'ordre administratif au même titre qu'à celles de l'ordre judiciaire, assurant par là l'indépendance des deux ordres juridictionnels tout en garantissant l'homogénéité de la jurisprudence au sommet. Grâce à cette Cour suprême, il sera encore possible d'assurer uniformément le respect de la hiérarchie des normes, tant en matière de contrôle de la constitutionnalité et de la conventionalité des lois qu'en matière de contrôle de la légalité des règlements. L'instauration d'une Cour suprême dotée des compétences précitées devra logiquement conduire à la suppression de la Cour constitutionnelle. Enfin, il échet, de l'avis du Conseil d'Etat, d'aligner davantage les garanties constitutionnelles actuelles du justiciable aux exigences du droit international que le Luxembourg s'est engagé d'appliquer.

La proposition de révision maintient, à l'instar de la Constitution actuelle, deux chapitres à part traitant l'un de la force publique et l'autre des finances publiques. Selon le Conseil d'Etat, la structure de la nouvelle Constitution pourrait être allégée en regroupant dans un seul chapitre les dispositions relatives à la force publique et aux finances publiques, y compris les dispositions concernant le budget de l'Etat et les principes relatifs à l'imposition fiscale. Ce chapitre pourrait en outre accueillir les articles traitant de la responsabilité civile de l'Etat et des autres personnes morales de droit public, du statut

24 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 40.

25 Cf. Constitution, art. 37, alinéas 2 et 6, art. 51, paragraphe 3, et art. 107, paragraphe 4.

de ses fonctionnaires ainsi que de la publication obligatoire des textes normatifs en vue de leur opposabilité.

Le Conseil d'Etat est encore d'avis que la prérogative du Chef de l'Etat de déclarer la guerre, qui n'a d'ailleurs jamais trouvé application dans l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg, et qui n'est plus en phase avec l'évolution du droit international depuis la deuxième moitié du XXe siècle, devrait être omise au profit d'une disposition constitutionnelle nouvelle se bornant à requérir une autorisation parlementaire pour toute intervention de la force publique en dehors des frontières nationales.

Dans la mesure où les communes constituent le seul échelon de la décentralisation territoriale et qu'en outre elles sont administrées sous l'autorité d'organes élus, le Conseil d'Etat estime indiqué de formaliser dans la Constitution même l'essence de leurs missions primaires („*Kernkompetenz*“) et de leurs règles de fonctionnement, qui constituent aujourd'hui des matières légales dont l'origine remonte à une époque antérieure à l'adoption de la Constitution de 1848.

Il propose en outre de regrouper dans un chapitre commun les dispositions relatives au statut des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels réglementés, des professions libérales et des chambres professionnelles, ainsi que celles traitant de la faculté du législateur de leur accorder un pouvoir réglementaire limité. De la façon, les dispositions relatives à certaines professions libérales et à la faculté du législateur de leur accorder un pouvoir réglementaire peuvent être supprimées au chapitre 2 de la proposition de révision, où elles n'ont manifestement pas leur place²⁶.

Le Conseil d'Etat estime de même utile de réserver un chapitre aux dispositions traitant des révisions constitutionnelles.

Enfin, conformément à ce qu'énonce *in fine* l'exposé des motifs joint à la proposition de révision, la nécessité d'ajouter un chapitre relatif aux dispositions finales paraît incontournable. Il comportera, d'après le Conseil d'Etat, les articles traitant des dispositions transitoires requises pour assurer la continuité de l'ordre légal en place, l'abrogation de la Constitution actuelle et la mise en vigueur de la Constitution en projet.

4. L'énoncé de la structure de la nouvelle Constitution selon le Conseil d'Etat

Selon les auteurs de la proposition de révision, le nouveau texte constitutionnel sera subdivisé en 13 chapitres, tout comme la Constitution actuelle.

Le Conseil d'Etat entend respecter les grandes lignes de cette structure, tout en suggérant de regrouper différemment certains articles et de changer par voie de conséquence les intitulés des chapitres et des sections qui les composent, ainsi que l'ordre numérique des articles. Le tableau ci-après donne un aperçu comparatif des structures telles que proposées par la Chambre des députés et le Conseil d'Etat:

<i>Proposition de la Chambre des députés</i>	<i>Proposition du Conseil d'Etat</i>
Chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants <i>Section 1.– De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine</i> <i>Section 2.– Du territoire</i> <i>Section 3.– De la nationalité et des droits politiques</i>	Chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants <i>Section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté</i> <i>Section 2.– Du territoire</i> <i>Section 3.– De la nationalité et des droits politiques</i>
Chapitre 2.– Des libertés publiques et des droits fondamentaux <i>Section 1.– Dignité</i> <i>Section 2.– Egalité</i> <i>Section 3.– Libertés</i> <i>Section 4.– Solidarité et citoyenneté</i>	Chapitre 2.– Des droits et libertés <i>Section 1re.– Des droits fondamentaux</i> <i>Section 2.– Des libertés publiques</i> <i>Section 3.– Des objectifs à valeur constitutionnelle</i>

²⁶ Cf. proposition de révision, art. 35.

<i>Proposition de la Chambre des députés</i>	<i>Proposition du Conseil d'Etat</i>
Chapitre 3.– Du Grand-Duc <i>Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance</i> <i>Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc</i>	Chapitre 3.– Du Grand-Duc <i>Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat</i> <i>Section 2.– De la monarchie constitutionnelle</i>
Chapitre 4.– De la Chambre des Députés <i>Section 1.– Fonctions et composition</i> <i>Section 2.– Organisation et fonctionnement</i> <i>Section 3.– Attributions législatives</i> <i>Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés</i> <i>Section 5.– Statut du député</i>	Chapitre 4.– De la Chambre des députés <i>Section 1re.– De la représentation de la Nation</i> <i>Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés</i> <i>Section 3.– De l'adoption des lois</i> <i>Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés</i> <i>Section 5.– Du statut du député</i>
Chapitre 5.– Du Gouvernement	Chapitre 5.– Du Gouvernement
Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat	Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat
Chapitre 7.– De la Justice <i>Section 1.– Dispositions communes</i> <i>Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire</i> <i>Section 3.– Des juridictions administratives</i> <i>Section 4.– De la Cour Constitutionnelle</i>	Chapitre 7.– De la Justice <i>Section 1re.– De l'organisation de la Justice</i> <i>Section 2.– Du statut des magistrats</i> <i>Section 3.– Du Conseil national de la justice</i> <i>Section 4.– Des garanties du justiciable</i>
Chapitre 8.– Des relations internationales	Chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat
Chapitre 9.– De la Force publique	<i>Section 1re.– Des règles générales d'administration</i> <i>Section 2.– Des finances publiques</i>
Chapitre 10.– Des Finances	
Chapitre 11.– Des Communes	Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels
Chapitre 12.– Des Etablissements publics	Chapitre 10.– Des communes
Chapitre 13.– Dispositions particulières	Chapitre 11.– De la révision de la Constitution Chapitre 12.– Des dispositions finales

En vue de la rédaction du présent avis, le Conseil d'Etat entend se tenir à la structure de la proposition de révision, en examinant l'un après l'autre les chapitres et les articles qui les composent.

Il fait suivre dans une annexe 1 un texte coordonné reprenant l'ensemble des dispositions de la proposition de révision auxquelles il peut se rallier et les libellés alternatifs qu'il aura proposés pour tels articles. Le texte coordonné revêt la nouvelle structure présentée ci-avant. La numérotation des articles s'en trouve changée. Des propositions subsidiaires de texte, à savoir des alternatives, des ajouts ou des suppressions que le Conseil d'Etat propose par endroits, sont repris dans des notes en bas de page se référant aux dispositions concernées par ces propositions subsidiaires.

Par ailleurs, en vue d'une comparaison aisée des dispositions de la Constitution actuelle, du contenu de la proposition de révision et des propositions alternatives y apportées par le Conseil d'Etat, une annexe 2 comporte un tableau comparatif, présentant parallèlement le texte de la Constitution actuelle, celui de la proposition de révision, celui suggéré par le Conseil d'Etat et les observations reprenant entre autres les propositions de texte résultant de la prise de position du Gouvernement.

EXAMEN DES ARTICLES

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

En présence des raisons que les auteurs de la proposition de révision font valoir en faveur d'une refonte de la Constitution – terminologie désuète, nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs, inscription dans la Constitution de dispositions relevant d'une pratique coutumière ou inscrites actuellement dans d'autres textes –, le Conseil d'Etat estime que le texte du chapitre 1er ne répond pas entièrement aux buts fixés. En effet, l'organisation du texte et le contenu des articles ne reflètent que partiellement ce qui est annoncé dans les rubriques. Or, il faut que la correspondance entre les intitulés annonçant le contenu des articles, la disposition de ces articles l'un par rapport à l'autre et, enfin, le texte même de ces articles soit assurée. Sans cette cohérence, le texte de la Constitution revue risque de retomber dans les travers de celui qu'il est supposé améliorer.

*

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

(Section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté,
selon le Conseil d'Etat)

Au vu de ses observations et propositions de texte ci-après concernant le contenu de la section sous examen, le Conseil d'Etat propose d'en modifier l'intitulé en écrivant: „Section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté“.

Il estime en effet que toutes les dispositions ayant trait à la fonction du Chef de l'Etat auront leur place au chapitre 3. En outre, eu égard à ses considérations et à sa proposition de texte concernant l'article 3, le terme „puissance souveraine“ est à remplacer par celui de „souveraineté“.

Article 1er (Article 1er selon le Conseil d'Etat)

La commission parlementaire propose de maintenir sous une forme amendée le libellé de l'article 1er de la Constitution actuelle tout en échangeant l'adjectif „démocratique“ par l'évocation du Luxembourg comme „un Etat de droit“.

Conformément à la tradition constitutionnelle, ce texte doit fournir l'énumération de quelques éléments caractéristiques de l'Etat luxembourgeois. Or, ce même article commence par donner une caractéristique qui sort du critère utilisé pour déterminer le contenu de l'énumération qui suit. Le début de l'article 1er („Le Grand-Duché de Luxembourg est...“), en indiquant que le Luxembourg est une monarchie, contribue à définir le régime politique de l'Etat, indication qui manifestement relève seulement de l'article 2 dans lequel les auteurs de la proposition de révision se proposent de définir la forme politique de l'Etat. En anticipant dans l'article 1er sur le contenu de l'article 2, ils s'éloignent des principes de clarté et de cohérence par ailleurs à la base de leur approche. L'amalgame ainsi créé rappelle la terminologie imprécise et le manque de logique dans l'ordonnement de la Constitution actuelle, inspirée partiellement du Traité de Vienne de 1815.

Afin de rester fidèle aux visées exprimées par les auteurs de la proposition de révision et tout en suivant le modèle fourni par les constitutions française, belge et néerlandaise, le début de l'article 1er devrait s'écrire:

„Art. 1er. Le Luxembourg est un Etat ...“

La caractérisation de l'Etat commence par la mention que le Luxembourg est „un Etat de droit“, qui doit remplacer celle retenue par la Constitution actuelle („Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, ...“). Le Conseil d'Etat partage l'approche des auteurs de la proposition de révision visant à affirmer dans la Constitution que l'Etat luxembourgeois entend être un Etat de droit. Comme il ne suffira pas de cette simple affirmation pour faire correspondre l'ambition à la réalité, le texte constitutionnel ultérieur devra concrétiser cette correspondance au fil des chapitres.

Le Conseil d'Etat suggère cependant d'insérer la mention de l'„Etat de droit“ non pas dans l'article 1er, mais seulement dans l'article 2, donc à la suite de l'énumération des principes qui situent l'Etat face à son environnement international. Le texte qu'il propose à cet effet figure *in fine* de l'examen de l'article 2.

Dans l'énumération fournie par la suite de l'article 1er, le Conseil d'Etat demande que la mention du caractère „*démocratique*“ soit maintenue, et qu'elle figure en ouverture de l'énumération. L'absence du mot „*démocratique*“ dans notre Constitution serait injustifiée. Quiconque le trouve dès l'article 1er sera averti des intentions et des ambitions du constituant et pourra en vérifier le bien-fondé dans le développement ultérieur des principes dans le texte constitutionnel.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 1er. *Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.*“

Article 2 (Article 2 selon le Conseil d'Etat)

Au vœu des auteurs de la proposition de révision, la disposition faisant actuellement l'objet de l'article 51, paragraphe 1er est avancée pour figurer désormais à l'article 2. Cette disposition plaçant le Grand-Duché de Luxembourg sous le régime de la démocratie parlementaire avait été inscrite dans la Constitution actuelle lors de la révision du 21 mai 1948.

Le Conseil d'Etat considère que la notion de „*démocratie parlementaire*“, qui approfondit celle d'„*Etat démocratique*“ de l'article 1er (selon le Conseil d'Etat), est synonyme de „*démocratie représentative*“ annonçant les règles qui définiront la place de la Chambre des députés au sein des institutions constitutionnelles; il est en particulier d'avis qu'elle n'exclut pas le référendum consultatif tel que la Constitution actuelle le connaît.

Pour ce qui est de l'évocation de l'Etat de droit à l'endroit de l'article sous examen, comme préconisé ci-avant à l'endroit de l'examen de l'article 1er, le Conseil d'Etat estime indiqué de rappeler que l'Etat de droit („*Rechtsstaat*“, „*rule of law*“) est un Etat qui admet et respecte la prééminence du droit.

D'une façon générale, le Conseil d'Etat recommande de ne pas surcharger le texte constitutionnel d'envolées proclamatrices et de références à des valeurs universelles.

Si les recommandations formulées à l'ingrès des observations concernant l'article 1er étaient retenues, l'article se lirait comme suit:

„Art. 2. *Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.*

Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg“.

Article 3 (Article 3 selon le Conseil d'Etat)

Le principe selon lequel la Nation est le siège de la souveraineté et qui figure depuis la révision du 15 mai 1919 au paragraphe 1er de l'article 32 est censé faire dorénavant l'objet de l'article 3. Or, les auteurs de la proposition de révision omettent de reprendre également le deuxième alinéa de ce paragraphe qui attribue au Grand-Duc l'exercice de la puissance souveraine.

Renoncer à mentionner l'institution constitutionnelle chargée d'exercer la souveraineté, ou à préciser les parcelles de souveraineté confiées aux différentes institutions constitutionnelles ou autorités externes (article 49bis de la Constitution actuelle), serait, aux yeux du Conseil d'Etat, une solution de facilité. Jusqu'à présent, „*souveraineté*“ et „*puissance souveraine*“ sont considérées être des synonymes, l'exercice de la puissance souveraine étant réservé au Chef de l'Etat et à lui seul. La proposition de révision innove en distinguant entre les notions de „*souveraineté*“ et de „*puissance souveraine*“, mais ne s'explique pas sur le contenu qu'elle accorde à chacune de ces notions.

Le Conseil d'Etat demande que la différence entre le support de la souveraineté et l'exercice éventuellement partagé de la souveraineté soit préservée dans le texte constitutionnel. Il est par ailleurs d'accord avec les auteurs de la proposition de révision qu'il faut revoir fondamentalement l'article 32, paragraphe 1er de la Constitution actuelle. L'explication des pouvoirs du Chef de l'Etat, qui, dans la Constitution actuelle, se voit confier l'exercice de la puissance souveraine qui réside par ailleurs dans la Nation, à côté d'un Parlement qui représente le pays aux termes de l'article 50 de la Constitution actuelle, manque de précision. Le potentiel conflictuel suscité par les textes en vigueur doit absolument être éliminé lors de la refonte projetée.

Sur base des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat recommande fermement que la Constitution fasse la distinction nette entre l'exercice de la „*souveraineté*“ et l'exercice des „*pouvoirs de l'Etat*“, particulièrement afin qu'il n'y ait pas d'amalgame entre l'exercice du pouvoir législatif par la Chambre des députés et sa participation au pouvoir constituant, amalgame qui risquerait de soulever

des questions au sujet de la place accordée à la Chambre des députés par rapport aux autres institutions chargées par la Constitution de l'exercice des pouvoirs de l'Etat.

Il propose donc de donner à l'article 3 le libellé suivant qui est inspiré de diverses constitutions européennes²⁷:

„Art. 3. La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.“

Article 4 (Article 41, premier et deuxième alinéas selon le Conseil d'Etat)

Cet article entend reprendre la première phrase de l'article 33 actuel selon laquelle le Grand-Duc est le Chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale.

D'une façon générale, le Conseil d'Etat estime que le texte de l'article sous examen devrait figurer au chapitre 3 qui traite spécifiquement „Du Grand-Duc“, et dont la section 1re qu'il propose de réserver à la fonction du Chef de l'Etat pourrait commencer avec le texte proposé à la fin de l'examen du présent article.

Dans la mesure où les auteurs de la proposition de révision entendent éliminer, grâce à la refonte projetée, les problèmes soulevés par les „fictions“ – „expression désignant une interprétation des textes constitutionnels qui ne correspond plus avec le texte réel, du fait de l'évolution pratique“²⁸, la question se pose évidemment si le Chef de l'Etat dispose dans le texte constitutionnel proposé de pouvoirs qui lui permettent d'intervenir en tant que „garant de l'indépendance nationale“, notamment à l'égard de pouvoirs étrangers qui mettraient en cause cette indépendance. A défaut de pareils pouvoirs, le texte refondu ne mettrait-il pas en place dès son entrée en vigueur une nouvelle „fiction“ en prétendant imposer au Chef de l'Etat une charge sans lui donner les moyens de l'assumer?

Le Conseil d'Etat propose en outre de préciser à l'article sous examen que c'est le Chef de l'Etat qui „représente l'Etat“. Il est évident que la Chambre des députés représente la Nation. C'est dans la représentation de la Nation exclusivement que sont investis les pouvoirs du Parlement. Ce rôle ne sera pas amoindri par le rôle de représentant de l'Etat conféré au Grand-Duc.

L'article à repositionner au chapitre 3 ferait l'objet des deux premiers alinéas de l'article 41 du texte suggéré par le Conseil d'Etat. Il se lirait comme suit, en s'inspirant de diverses constitutions européennes²⁹:

„Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.“

²⁷ Cf.

- Constitution française, art. 3, premier alinéa:
„La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.“;
- Constitution espagnole, art. 1er, paragraphe 2:
„La souveraineté nationale appartient au peuple espagnol, dont émanent les pouvoirs de l'Etat.“;
- Constitution italienne, art. 1er, deuxième alinéa:
„La souveraineté appartient au peuple, qui l'exerce dans les formes et dans les limites de la Constitution.“;
- Constitution grecque, art. 1er, paragraphe 2:
„La souveraineté populaire constitue le fondement du régime politique.“;
- Constitution suédoise, art. 1er, premier alinéa:
„En Suède, les pouvoirs publics émanent du peuple.“;
- Constitution finlandaise, art. 2, premier alinéa:
„En Finlande, tous les pouvoirs appartiennent au peuple, représenté par le Parlement réuni en session.“

²⁸ Cf. doc. parl. n° 6030, p. 5, sixième alinéa.

²⁹ Cf.

- Constitution espagnole, art. 56, paragraphe 1er:
„Le roi est le Chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa pérennité; ...“;
- Constitution portugaise, art. 120, deux premières phrases:
„Le président de la République représente la République portugaise. Il garantit l'indépendance nationale, l'unité de l'Etat et le fonctionnement régulier des institutions démocratiques.“;
- Constitution française, art. 5, deuxième alinéa:
„[Le Président de la République] est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.“

Article 5 (Article 26 selon le Conseil d'Etat)

Cet article constitue une copie conforme de l'article 32*bis* de la Constitution actuelle qui a été introduit lors de la révision du 31 mars 2008 et qui a trait au rôle institutionnel que les partis politiques sont appelés à jouer dans une démocratie parlementaire.

Aux yeux du Conseil d'Etat, les partis politiques devraient être évoqués parmi les libertés publiques au même titre que les autres associations, dont en particulier les syndicats. Les rédacteurs de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après: „la Charte de l'Union européenne“) ont d'ailleurs choisi de faire figurer les partis politiques dans le même contexte. Selon la Cour européenne des droits de l'Homme, „Les partis politiques représentent une forme d'association essentielle au fonctionnement de la démocratie. Eu égard à l'importance de celle-ci dans le système de la convention (...), il ne saurait faire aucun doute qu'ils relèvent de l'article 11“.³⁰

Le Conseil d'Etat partage l'approche de la commission parlementaire de maintenir le libellé adopté le 31 mars 2008.

Tout en renvoyant encore à ses considérations afférentes à l'endroit de l'article 61 de la proposition de révision (article 59 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose l'insertion de l'évocation des partis politiques au chapitre 2 où l'article serait à prévoir entre les articles 25 et 27 (selon le Conseil d'Etat) ayant trait respectivement au droit d'association et aux libertés syndicales et porterait le numéro 26 (selon le Conseil d'Etat):

„Art. 26. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.“

Article 4 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat constate que ni l'exposé des motifs ni le texte de la proposition de révision ne s'expriment au sujet des symboles de l'Etat, contrairement à d'autres constitutions européennes.³¹ Par référence aux textes étrangers en question, les symboles à évoquer devraient être l'emblème ou drapeau national, l'hymne national, le régime linguistique et les armoiries. A ce titre, l'article préconisé par le Conseil d'Etat reprendra à son paragraphe 4 dans une version nouvelle les dispositions de l'article 41 de la proposition de révision. Il propose d'intégrer dans le chapitre 1er cet article qui se lirait comme suit:

„Art. 4. (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.

(2) La loi définit les armoiries de l'Etat.

(3) L'hymne national est „Ons Hémecht“.

(4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire.“

30 Cf. arrêt *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie*, 30.1.1998.

31 Cf.

– Constitution française, art. 2:

„La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la „Marseillaise“.

La devise de la République est „Liberté, Egalité, Fraternité“.

Son principe est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.“

– Loi fondamentale allemande, art. 22, paragraphe 2:

„Die Bundesflagge ist schwarz-rot-gold.“

– Constitution belge, art. 4, premier alinéa:

„La Belgique comprend quatre régions linguistiques: la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.“

et art. 193:

„La Nation belge adopte les couleurs rouge, jaune et noire, et pour armes du Royaume le Lion Belgique avec la légende: L'UNION FAIT LA FORCE.“

Article 5 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)

Enfin, concernant la section 1re du chapitre 1er, le Conseil d'Etat estime encore qu'il est indiqué de prévoir l'ancrage international du pays. La question de la renonciation temporaire à l'exercice de certains droits liés à la souveraineté – alors surtout que le caractère temporaire de cette mesure constituerait dorénavant l'une des fictions nouvelles inscrites dans le texte constitutionnel – et, par ricochet, l'intervention du Parlement luxembourgeois dans le processus décisionnel international, en particulier celui de l'Union européenne, est abandonné jusqu'ici à l'article 49bis de la Constitution actuelle (article 122 de la proposition de révision). Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'adhésion du Luxembourg à la destinée européenne mérite mieux qu'une acceptation du bout des lèvres.

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant, inspiré des constitutions française et allemande³²:

„Art. 5. Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.“

*

Section 2.– Du territoire

Article 6 (Article 6 selon le Conseil d'Etat)

Selon la proposition de révision, le contenu de l'article 37, cinquième alinéa de la Constitution actuelle est repris à l'article 6, les cessions, adjonctions et échanges de territoires restant érigés en matière réservée à la loi.

Le Conseil d'Etat propose de compléter le texte de l'article sous examen par l'ajout: „adoptée à la majorité qualifiée“. Ceci répondrait à la remarque faite dans l'avis précité de la Commission de Venise³³ suggérant de prévoir une loi à majorité spéciale dans l'hypothèse de la cession, de l'adjonction ou d'un échange de territoire.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 6. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.“

Article 7 (Article 7 selon le Conseil d'Etat)

Il est prévu de transférer la disposition de l'article 2 de la Constitution actuelle, relatif aux changements des limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes, vers l'article sous examen.

Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le texte de la proposition de révision. Il se demande toutefois si la présence des „arrondissements administratifs“ a encore un sens. S'il comprend que la Chambre des députés veuille garder un certain droit de regard sur les subdivisions du territoire dans le domaine administratif, il constate cependant que le recours à la loi formelle chaque fois qu'il s'agit de procéder à une articulation interne d'une administration (bureaux de l'Administration des contributions, de l'Administration des bâtiments publics, etc.) ou en matière d'aménagement du territoire, risque de constituer dans certaines hypothèses un instrument lourd. Le recours à la loi formelle reste d'ailleurs toujours possible.

L'article se lirait comme suit:

³² Cf.

– Constitution française, art. 88-1:

„La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.“

– Loi fondamentale allemande, art. 23, paragraphe 1er:

„Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.“

³³ Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 26.

„**Art. 7.** *Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.*“

Article 8 (Article 8 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen a trait à la désignation de la Ville de Luxembourg comme capitale du pays (article 109, première phrase de la Constitution actuelle) et à la fixation du siège de la Chambre des députés et du Gouvernement dans la capitale (articles 71 et 109, deuxième phrase de la Constitution actuelle).

Le Conseil d'Etat est d'avis que la notion de „*capitale*“ implique l'idée qu'elle est le siège des institutions constitutionnelles. Une énumération de ces institutions dans le texte constitutionnel ne s'impose dès lors pas. La mention de certaines seulement de ces institutions ouvre l'interprétation que le siège des autres sera fixé en dehors du territoire de la capitale.

Le deuxième alinéa de l'article sous examen, en ce qu'il ne prévoit que la possibilité du déplacement en dehors de la capitale, notamment à l'étranger, du siège d'institutions limitativement énumérées par la Constitution, laisse planer le doute sur la faculté laissée aux institutions non énumérées de déplacer elles aussi leur siège. Le Chef de l'Etat en particulier a-t-il le droit de déplacer son siège dans une autre localité à l'intérieur du territoire, ou à l'étranger? En cas d'urgence, les institutions devront prendre les décisions qui s'imposent, que celles-ci soient prévues en détail par la Constitution ou non. Le Conseil d'Etat renvoie encore à ses considérations à l'endroit de l'article 51 de la proposition de révision (article 56 selon le Conseil d'Etat). Des règles très détaillées à cet effet, à supposer qu'elles aient leur place dans la Constitution, risquent de ne pas concorder avec les situations extrêmes qui pourront se présenter, sans dispenser pour autant les institutions de déplacer leur siège. Les contestations que pareille situation pourrait provoquer, notamment en ce qui concerne la légitimité des institutions après un déplacement de leur siège, mettraient en doute la crédibilité de celles-ci à un moment où elles se trouveraient de toute façon dans une situation précaire. Aussi le Conseil d'Etat préconise-t-il l'abandon de cet alinéa.

L'article se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 8.** *La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg.*“³⁴

*

Section 3.– De la nationalité et des droits politiques

Article 9 (Articles 9 et 10 selon le Conseil d'Etat)

Les auteurs de la proposition de révision entendent réserver l'article aux dispositions relatives à la nationalité et aux conditions de naturalisation reprises de l'article 9 de la Constitution actuelle. Une première question se pose par rapport à l'emplacement de cet article. Le Conseil d'Etat constate que dans les constitutions de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Espagne, une disposition analogue figure dans un chapitre relatif aux droits des habitants.³⁵ Dans cette logique, l'article 9 de même que l'article 10 devraient figurer dans le chapitre 2 traitant des droits fondamentaux.

Le texte du premier alinéa de l'article 9 est le même que celui adopté lors de la révision de la Constitution du 23 octobre 2008. Ce libellé, recommandé par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 décembre 2007³⁶, ne donne pas lieu à observation.

La teneur des deuxième et troisième alinéas de l'article 9 reste essentiellement la même que celle retenue lors de la révision du 23 décembre 1994. Dans son avis précité, la Commission de Venise

³⁴ A noter que les constitutions européennes qui mentionnent expressément la capitale sont plutôt rares (cf. Constitution espagnole, art. 5; Constitution hollandaise, art. 32 et Loi fondamentale allemande, art. 22); elles se limitent à dire quelle ville est désignée capitale, sans référence au siège des institutions. Seule la Constitution danoise (cf. art. 37) y fait exception en disposant que le Folketing se réunit au lieu de réunion du Gouvernement, rappelant une disposition analogue de l'article 109 de la Constitution luxembourgeoise actuelle. S'y ajoute qu'il n'est déterminé nulle part quelles instances sont à considérer comme institutions au sens de la Constitution.

³⁵ Cf.

- Constitution belge, art. 8 du titre II.– *Des Belges et de leurs droits*;
- Constitution néerlandaise, art. 2 du chapitre Ier.– *Des Droits fondamentaux*;
- Constitution espagnole, art. 11 du titre Ier.– *Des droits et devoirs fondamentaux*, chapitre Ier.– *Des Espagnols et des étrangers*.

³⁶ Cf. doc. parl. n° 5672¹.

critique que le troisième alinéa de l'article 9, qui traite des droits politiques des non-Luxembourgeois, ne fait pas de référence aux personnes qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne et elle se demande par ailleurs s'il ne devrait pas être fait allusion aux droits spécifiques de ces citoyens³⁷. Les auteurs de l'ouvrage précité „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“ avançaient également qu'une approche pro-européenne dicterait une voie résolument inverse. Ils recommandaient d'accorder l'exercice des droits politiques à tous les ressortissants de l'Union européenne, sous les réserves déterminées par la loi.

Le Conseil d'Etat note que les premier et deuxième alinéas de l'article 8 de la Constitution belge sont presque identiques aux dispositions de l'article 9 de la Constitution luxembourgeoise, mais que le constituant y a ajouté en 1998 deux alinéas de la teneur suivante:

„Par dérogation à l'alinéa 2, la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique.

Le droit de vote visé à l'alinéa précédent peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi.“

De l'avis du Conseil d'Etat, pareil ajout dans la Constitution luxembourgeoise ne serait pas indiqué. En effet, le droit de participation active ou passive des Luxembourgeois et des citoyens européens vivant sur le territoire national aux élections pour le Parlement européen procède des traités de l'Union européenne et non du droit constitutionnel luxembourgeois. Le cadre légal réglant les élections européennes prend dès lors sa base non dans la Constitution luxembourgeoise mais dans ces traités.

Tout en pouvant s'accommoder du choix des auteurs de prévoir au chapitre 1er, après les dispositions concernant le territoire, une section 3 traitant plus particulièrement des droits des habitants vivant sur ce territoire, le Conseil d'Etat propose de scinder l'article 9 de la proposition de révision en deux articles séparés, le premier (article 9 selon le Conseil d'Etat) se limitant au seul premier alinéa de l'article sous examen, ayant le libellé suivant:

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

Une seconde question a trait aux droits politiques figurant au deuxième alinéa de l'article sous examen. Le Conseil d'Etat propose de faire de la disposition afférente un article à part (article 10 selon le Conseil d'Etat) subdivisé en trois alinéas traitant successivement des Luxembourgeois, ayant ou non leur résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg, qui jouissent de la plénitude des droits politiques, des ressortissants de l'Union européenne, dont l'exercice des droits politiques qu'ils détiennent de par le droit européen est organisé par la loi, ainsi que des étrangers originaires de pays tiers à l'Union européenne, pour lesquels le législateur détermine la portée des droits politiques dont ils peuvent se prévaloir.

L'article 10 (selon le Conseil d'Etat) aurait dès lors la teneur suivante:

„**Art. 10.** *Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.*

La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.

La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne.“

Article 10 (Article 16, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat)

Selon les auteurs de la proposition de révision, l'article 111 de la Constitution actuelle relatif à la situation des étrangers présents sur le territoire national est repris en substance par le nouvel article 10, sous réserve de l'adaptation de plusieurs termes. Ainsi, les termes „tout étranger“ sont à remplacer par „toute personne“, alors qu'à leurs yeux la protection „accordée aux personnes et aux biens“ n'est pas limitée aux étrangers et que toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché jouit de cette protection. Par ailleurs, le terme „personne“ leur paraît plus approprié que le terme „étranger“ qui aurait souvent une connotation „désestimante“. Enfin, il est prévu de remplacer les termes „sauf les exceptions établies par la loi“ par les termes „conformément à la Constitution et aux lois“, au motif

³⁷ Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 32.

que la Constitution elle-même exclut les non-Luxembourgeois de certains droits, notamment de droits politiques.

Dans sa prise de position du 22 juin 2011, le Gouvernement s'est rallié aux critiques de la Cour administrative en ce que celle-ci estime que le texte de l'article 10 de la proposition de révision pourrait être compris comme une affirmation positive que les étrangers jouissent des mêmes droits que les Luxembourgeois, tels qu'ils sont énoncés par la Constitution, la loi ne pouvant que les préciser mais non les restreindre. Si le Conseil d'Etat peut partager ce souci, la formulation proposée par le Gouvernement lui semble néanmoins trop restrictive. La protection accordée aux personnes et aux biens des étrangers ne devrait pas, à ses yeux, se limiter aux personnes qui se trouvent „légalement“ sur le territoire. L'ajout du terme „légalement“ dépouillerait les personnes se trouvant illégalement sur le territoire de toute protection. Aussi plaide-t-il pour le maintien du libellé de l'article 111 de la Constitution actuelle, quitte à remplacer le mot „*exceptions*“ par „*restrictions*“.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs de la proposition de révision entendent garder l'esprit de l'ancien article 111. Or, il craint que le nouveau libellé ne donne lieu à une interprétation plus restrictive.

Il ressort de la jurisprudence relative à l'article 111 de la Constitution actuelle que les étrangers jouissent au Grand-Duché de tous les droits qui ne leur sont pas spécialement refusés. A défaut de texte contraire, ils sont assimilés aux nationaux. Aucun droit ne peut être refusé à l'étranger à moins que le législateur n'en ait expressément décidé ainsi. Selon la Cour constitutionnelle belge, l'article 191 de la Constitution, dont le libellé correspond à l'article 111 de la Constitution actuelle, n'implique aucunement que le législateur qui instaure une différence de traitement au détriment des étrangers soit dispensé de veiller à ce que cette différence de traitement ne soit pas discriminatoire, quelle que soit la nature des principes en cause. Il appartiendrait dès lors à la Justice de vérifier que le législateur, lorsqu'il instaure une différence de traitement, ne méconnaît pas les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution belge.

Le libellé proposé risque d'être moins favorable aux étrangers que le texte en vigueur. En effet, de par sa rédaction générale, il fait présumer que les lois peuvent organiser les droits des étrangers au bon vouloir du législateur sans que les exceptions, qui sont implicitement et non plus formellement prévues, soient délimitées ni par le principe de non-discrimination ni par celui de la proportionnalité.

Le Conseil d'Etat donne l'avantage à un emplacement de la disposition relative aux droits des étrangers parmi celles du chapitre 2 relatif aux droits fondamentaux, qui devra régler la limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus dans le respect du principe de proportionnalité. Il propose plus particulièrement d'insérer cette disposition comme paragraphe 4 à l'article qu'il suggère de réserver au principe de l'égalité (article 16 selon le Conseil d'Etat).

Le libellé de ce paragraphe pourrait se lire comme suit:

„[Art. 16.] (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.“

Chapitre 2.– Des libertés publiques et des droits fondamentaux **(Chapitre 2.– Des droits et libertés,** selon le Conseil d'Etat)

La proposition de révision entend introduire peu de changements à l'énoncé des libertés tel qu'il figure dans la Constitution actuelle.

Elle réserve davantage de soins à un réaménagement du chapitre relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux en s'alignant sur la structure adoptée dans le cadre de la Charte de l'Union européenne. Le texte proposé est axé sur les mots clés de „*dignité*“, „*égalité*“ et „*libertés*“; les garanties dans le domaine social, économique et environnemental ainsi que les droits du citoyen face à l'administration publique sont regroupés sous les termes „*solidarité et citoyenneté*“.

Dans la mesure où, dans la Constitution luxembourgeoise, le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé, détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi, il serait de l'avis du Conseil d'Etat plus judicieux d'adopter une subdivision tenant compte de cette spécificité. Selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat, la section 1re contiendrait dès lors un énoncé des „*droits fondamentaux*“ qui constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles, la section 2 regrouperait les „*libertés publiques*“ au sens large, dont la réalisation

requiert en principe l'intervention du législateur, alors que la section 3 serait réservée aux „*objectifs à valeur constitutionnelle*“, c'est-à-dire aux grands principes qui s'imposent à l'action de l'Etat mais qui n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct que le citoyen pourrait faire valoir en justice.

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose la subdivision du chapitre en trois sections, à savoir:

- section 1re.– *Des droits fondamentaux*;
- section 2.– *Des libertés publiques*;
- section 3.– *Des objectifs à valeur constitutionnelle*.

Il estime en outre que la catégorie des droits fondamentaux devrait être actualisée pour tenir compte de l'évolution de la société. C'est à bon droit que les auteurs de la proposition de révision entendent ainsi introduire le principe de l'inviolabilité de la dignité humaine qui inclut le droit à la vie.

La consécration des droits fondamentaux constitue un vivier auquel recourent les justiciables qui estiment que leurs droits individuels sont lésés par l'action du législateur. La Cour constitutionnelle est ainsi régulièrement amenée à se prononcer sur la compatibilité de certaines dispositions légales avec les préceptes du chapitre 2 de la Constitution.

En comparant notre Constitution aux instruments internationaux traitant des libertés individuelles et des droits fondamentaux, on observe que l'énoncé retenu est très succinct. Les auteurs de la proposition de révision n'ont manifestement pas souhaité adopter une approche ambitieuse et se sont limités à quelques adaptations ponctuelles du texte existant en matière de libertés. Cette modération tranche avec l'accueil favorable réservé par la Chambre des députés tant au Traité de Nice qu'au Traité de Lisbonne, incluant l'adoption de la Charte de l'Union européenne dans notre droit positif et perpétuant ainsi une tradition établie depuis

- l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, proclamée par l'assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948;
- la ratification de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 29 août 1953 (ci-après: „la Convention européenne“);
- la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York, le 19 décembre 1966, et son Protocole facultatif, approuvés par la loi du 3 juin 1983;
- la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York, le 19 décembre 1966, approuvé par la même loi du 3 juin 1983.

Le Conseil d'Etat concevrait difficilement que la Constitution restât en retrait par rapport aux instruments internationaux en matière de droits fondamentaux et de libertés qui forment l'essence de toute démocratie.

Il avait déjà souligné dans son avis complémentaire du 27 avril 1999 relatif à la proposition de révision visant à réformer l'article 11 de la Constitution³⁸ que: „On peut *a posteriori* regretter que le Constituant n'ait pas procédé à une reformulation des droits fondamentaux avant de munir la Constitution d'une Cour constitutionnelle“.

Dans la mesure où certains droits fondamentaux tels que les droits en cas de privation de liberté et les garanties générales liées au procès équitable, le droit d'asile, le droit à l'intégrité physique ne figurent pas dans la Constitution, ils échappent à la compétence de la Cour constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat se propose de revenir sur cette question dans le cadre de l'examen du volet „Justice“ de la future Constitution et de suggérer à cet endroit la reprise formelle dans le texte constitutionnel de plusieurs des garanties des justiciables qu'il considère comme essentielles (cf. les articles 98 à 100 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat).

Le droit à la protection des données personnelles n'est pas non plus mentionné dans la proposition de révision.

Par ailleurs, dans la tradition belge du XIXe siècle, le constituant luxembourgeois s'était limité à de nombreux endroits à évoquer les droits fondamentaux de manière succincte tout en renvoyant, pour les limites et les détails, à la loi. Un tel renvoi n'est pas critiquable en soi et s'explique par le contexte

³⁸ Cf. doc. parl. n° 3923B¹.

historique. A l'époque, la Chambre des députés était le seul contre-pouvoir aux aspirations absolutistes du Roi Grand-Duc. Le constituant moderne ne saurait toutefois se satisfaire de la formule laconique usuelle employée par ses prédécesseurs.

Ainsi que l'a, à juste titre, relevé la Commission de Venise dans son avis³⁹, toute clause de limitation des droits énoncés par la Constitution devrait pour le moins indiquer les conditions à respecter par toute autorité nationale y compris le législateur dans le cadre des restrictions y apportées. En dehors de la nécessité de prévoir toute restriction dans une loi formelle, la restriction n'est admissible que pour autant qu'elle „est nécessaire dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui“. Le Conseil d'Etat adhère à l'idée d'introduire dans la Constitution une disposition similaire à l'article 36 de la Constitution helvétique, à l'article 52.1 de la Charte de l'Union européenne ou encore à l'article 18 de la Convention européenne⁴⁰. Une telle clause transversale figurera à l'article 36 selon la structure qu'il a suggérée.

Dans le domaine de la liberté culturelle et des relations entre l'Etat et les cultes, les auteurs de la proposition de révision entendent maintenir les dispositions de la Constitution actuelle, qui remontent pourtant pour l'essentiel à une époque où surtout un culte, l'Eglise catholique, était concerné, et où une très grande partie de la société indigène s'identifiait avec ses enseignements. Dans une société multiculturelle et partant multiculturelle, pour le surplus largement laïcisée, le Conseil d'Etat craint que les dispositions en place ne répondent plus aux réalités, voire aux aspirations de larges couches de la société. Tout en acceptant que les communautés culturelles actives au Luxembourg bénéficient sous condition de relations privilégiées avec l'Etat, il propose, dans l'intérêt d'une prise en compte des réalités décrites, de limiter les dispositions constitutionnelles en la matière aux aspects suivants:

- la garantie du libre exercice (public) des activités culturelles, à condition que celles-ci ne donnent pas lieu à des actes réprimés par la loi;
- l'inclusion implicite dans cette liberté du droit de ne pas participer à des activités culturelles;
- le règlement possible des relations de l'Etat avec les cultes par la voie de conventions devant être approuvées par le législateur;
- la reconnaissance de la liberté de l'enseignement, dans le respect des valeurs constitutionnelles.

Quant à l'assimilation des ministres des cultes aux fonctionnaires de l'Etat en matière de traitements et de pensions, il entend maintenir cette disposition entre parenthèses, comme il l'explique à l'endroit de l'examen de l'article 135 de la proposition de révision, en attendant que le groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution des relations entre les pouvoirs publics et les communautés culturelles ait remis son rapport.

Article 11 (Article 12 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat rejoint la commission parlementaire en ce qu'elle estime indiqué d'introduire le chapitre relatif aux droits et libertés par un article affirmant l'inviolabilité de la dignité humaine. Le même concept est inscrit dans de nombreux instruments internationaux et étrangers de protection des droits fondamentaux. Il figure au préambule de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et à l'article 1er de la Charte de l'Union européenne. L'intangibilité de la dignité humaine est omniprésente dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. En France, où le principe n'est pas énoncé dans la Constitution, le Conseil constitutionnel l'a consacré comme un principe à valeur constitutionnelle. En Allemagne, le principe est consacré dans la Loi fondamentale dès son article 1er⁴¹.

39 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, points 45 et suivants.

40 Cf. Convention européenne, p. ex. art. 8, paragraphe 2:

„Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.“

41 Cf. Loi fondamentale allemande, art. 1er, paragraphe 1er:

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung der staatlichen Gewalt.“

La dignité humaine est inaliénable et ne peut être limitée, même en temps de guerre. Elle ne peut subir aucune exclusion.

C'est dès lors à bon escient que ce concept, de nature déclaratoire, figure comme principe inaugural dans l'énumération des droits fondamentaux et des libertés publiques. Selon la lecture que le Conseil d'Etat donne de la notion de „*dignité humaine*“, celle-ci inclut le droit au libre épanouissement de la personnalité.

La notion même de dignité humaine est difficile à cerner sur le plan juridique. Dans un système judiciaire consacrant le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois, on peut s'attendre à ce que de nombreux recours soient fondés sur cette disposition constitutionnelle ensemble avec d'autres articles. Aux yeux du Conseil d'Etat, la notion introduit l'évocation des libertés publiques qui constituent le noyau de la Constitution. Elle n'est guère justiciable en elle-même, indépendamment des autres droits et libertés garantis par la Constitution, et ne peut dès lors pas servir pour appuyer l'application concrète des objectifs à valeur constitutionnelle figurant sous la section 3 du chapitre 2, selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.

Le concept fut déjà évoqué par la Cour constitutionnelle actuelle⁴² en relation avec l'article 11, paragraphe 1er de la Constitution relatif aux „*droits naturels de la personne humaine*“, notion que le Conseil d'Etat proposera d'omettre (voir examen de l'article 14 de la proposition de révision). Une application jurisprudentielle concrète de la notion de „*dignité humaine*“ en toute matière, et notamment dans un contexte socio-économique donné, finirait-elle par dicter au pouvoir législatif l'orientation de la législation en des domaines éminemment politiques? Le Conseil d'Etat note que la Cour constitutionnelle a toujours veillé à ne pas empiéter sur les domaines relevant de la compétence du législateur.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 12.** *La dignité humaine est inviolable.*“

Articles 12 et 13 (Article 13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les articles 12 et 13 sous un nouvel article énonçant en son paragraphe 1er le droit à l'intégrité physique et mentale, à l'instar des dispositions figurant à l'article 3, paragraphe 1er de la Charte de l'Union européenne. La Constitution actuelle ne prévoit pas de garantie générale et explicite de cette intégrité. Le Conseil d'Etat estime toutefois que la consécration constitutionnelle de ce concept et les droits qui en découlent – notamment dans le domaine médical – constitueraient un élément fondamental de protection des droits et libertés et assureraient une plus-value concrète certaine au profit des citoyens.

Le recours à la notion de „*toute personne*“ qui n'est pas mentionnée dans la Constitution actuelle souligne l'universalité de ces droits. Le droit à l'intégrité physique et mentale englobe le droit à la vie.

Dans la mesure où la Constitution, selon la structure proposée par le Conseil d'Etat, énonce dans la section 1re du chapitre 2 les droits intangibles, il n'apparaît guère utile de préciser, à l'instar de la Charte de l'Union européenne, des restrictions limitées aux seuls domaines de la médecine et de la biologie. Le caractère exemplatif des interdits figurant à son article 3, paragraphe 2 est d'ailleurs renforcé par l'emploi du terme „notamment“. Ces interdits sont également contenus dans la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine (Convention d'Oviedo) du 4 avril 1997.⁴³

La prohibition de la torture, des traitements inhumains et de la peine de mort découle nécessairement du droit à l'intégrité physique et mentale. Le Conseil d'Etat estime néanmoins nécessaire de maintenir son énoncé dans la Constitution alors que ce droit est intangible. Il propose de regrouper les dispositions afférentes sous le même article 13 tout en faisant précéder la prohibition de la peine de mort par l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants.

Il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'Homme a pu tracer les contours de ce qu'il y a lieu d'entendre par „*traitements inhumains et dégradants*“, notamment dans le contexte de recours provenant de personnes incarcérées, de demandeurs d'asile, de victimes d'abus commis par la force publique ou de personnes condamnées à des châtiments corporels.

L'article se lirait comme suit:

⁴² Cf. Cour constitutionnelle, arrêt n° 20/04, 28.5.2004.

⁴³ La Convention d'Oviedo n'a pas encore été ratifiée par le Luxembourg (cf. doc. parl. n° 5528).

„**Art. 13.** (1) *Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.*

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

La peine de mort ne peut être établie.“

Article 14 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

La notion de „*droits naturels de la personne humaine*“, inscrite à l'article 11, paragraphe 1er de la Constitution actuelle, constitue une formule vague qui relève davantage de la philosophie du droit que de la technique constitutionnelle. D'une manière générale, le Conseil d'Etat entend privilégier des énoncés clairs et concis des libertés, raison pour laquelle il propose d'omettre une telle notion. Dans l'arrêt précité du 28 mai 2004, la Cour constitutionnelle avait précisé que „le droit naturel se restreint aux questions existentielles de l'être humain, au respect de sa dignité et de sa liberté“⁴⁴, deux concepts qui figurent en tant que tels dans la Constitution.

Le concept de „*famille*“ figurera dans la Constitution selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat parmi les objectifs à valeur constitutionnelle (section 3, article 37).

Dans ces conditions, la raison d'être de l'article 14 n'est pas donnée.

Article 14 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)

Selon le Conseil d'Etat, le droit intangible à la liberté de pensée, de conscience et de religion doit figurer parmi les droits fondamentaux consacrés par la Constitution comme étant inhérents à la nature de l'Homme. Cette approche est également consacrée à l'article 9 de la Convention européenne.⁴⁵ Seule la manifestation des droits et libertés peut faire l'objet d'un encadrement légal. Dès lors, l'exercice des libertés de pensée, de conscience et de religion fait partie des libertés publiques réunies sous la section 2 (articles 21 à 23).

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 14.** *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.*“

Article 15 (Article 15 selon le Conseil d'Etat)

La formulation actuelle de cet article paraît quelque peu malencontreuse. La garantie par l'Etat de la protection de la vie privée, suivie immédiatement d'un rappel des exceptions devant figurer dans la loi, ne souligne pas suffisamment le caractère fondamental de ce droit. Par ailleurs, le droit au respect de la vie privée peut être opposé non seulement à l'Etat mais à toute personne. L'Etat est tenu par une obligation positive d'adopter des mesures aptes à en garantir le respect.

Le Conseil d'Etat rappelle que la notion de „*respect de la vie privée*“ figure également à l'article 7 de la Charte de l'Union européenne et à l'article 8 de la Convention européenne. Les constitutions belge et néerlandaise⁴⁶ évoquent le même droit fondamental. Toute restriction à ce droit doit respecter le principe de proportionnalité énoncé dans la clause transversale susmentionnée que le Conseil d'Etat propose d'introduire à l'article 36 selon la structure qu'il a suggérée.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 15.** *Toute personne a droit au respect de sa vie privée.*“

⁴⁴ Cf. Cour constitutionnelle, arrêt n° 20/04, 28.5.2004.

⁴⁵ Cf. Convention européenne, art. 9:

„1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.“

⁴⁶ Cf. Constitution belge, art. 22, premier alinéa:

„Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.“

Constitution néerlandaise, art. 10, paragraphe 1er:

„Toute personne a droit au respect de sa vie privée, sauf restrictions à établir par la loi ou en vertu de la loi.“

Articles 10, 16 et 17 (Articles 11 et 16 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions relatives au principe d'égalité sous un article unique, subdivisé en paragraphes. Le principe fondamental d'égalité de tous les Luxembourgeois devant la loi (article 17 de la proposition de révision) doit précéder son évocation par rapport aux deux applications d'ores et déjà prévues dans la Constitution. Le Conseil d'Etat rejoint sur cette question la Commission de Venise⁴⁷. Il y a lieu de rappeler que le principe d'égalité ne vise pas exclusivement les droits mais a aussi pour corollaire l'égalité en devoirs. Afin de tracer les limites du principe, il convient selon le Conseil d'Etat d'intégrer, dans le texte même de la Constitution, le libellé régulièrement reproduit par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts rendus sur le fondement de l'article 10*bis*, paragraphe 1er de la Constitution actuelle. Le principe de non-discrimination est le corollaire nécessaire du principe d'égalité. Il figurerait au paragraphe 2. Le Conseil d'Etat suggère de ne pas procéder à une énumération non limitative des références à des discriminations prohibées, mais de s'en tenir à une formule plus courte et générale.

Le Conseil d'Etat propose de reprendre l'article 16 de la proposition de révision à l'identique sous le paragraphe 3 de l'article 16.

Le choix par le Conseil d'Etat de faire figurer la disposition relative aux étrangers sous le paragraphe 4 de l'article 16⁴⁸ met en évidence que le concept historique de la „*protection*“ des étrangers doit désormais être compris comme impliquant l'égalité, sauf restriction légale.

En vue de compléter la section 3 du chapitre 1er, le Conseil d'Etat propose d'y insérer encore l'article 17, deuxième alinéa de la proposition de révision. Cette disposition reprend littéralement le paragraphe 2 de l'article 10*bis* de la Constitution actuelle qui y figure depuis la révision du 29 avril 1999. Le Conseil d'Etat suggère en outre d'en faire un article à part qui prendrait le numéro 11.

Au regard de l'évolution du droit de l'Union européenne privilégiant une ouverture généralisée de la fonction publique nationale aux ressortissants de l'ensemble des Etats membres et admettant seulement des dérogations limitées en relation avec des situations particulières où l'emploi visé comporte une participation à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, le Conseil d'Etat recommande un changement d'approche pour la rédaction de la disposition concernée. Plutôt que de continuer à considérer l'accès de personnes n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise à des emplois publics comme étant l'exception, il propose d'inverser l'approche et de faire de la possibilité de réserver certaines tâches relevant de la fonction publique aux seuls Luxembourgeois la dérogation par rapport à la règle générale consacrée dans les traités de l'Union européenne. A cet égard, il échet de retenir que la fonction publique est globalement accessible à l'ensemble des citoyens européens qui remplissent les conditions que la loi prévoit à cet effet. Le Conseil d'Etat considère encore que, lorsqu'il est question d'„*intérêts généraux de l'Etat*“, le texte de la Constitution n'a pas besoin de spécifier que sont visés tant les intérêts de l'Etat central que ceux des organes décentralisés. Il estime en effet que la notion d'„*intérêts généraux de l'Etat*“ englobe à la fois les intérêts de l'administration centrale et ceux des autres personnes morales de droit public.

Dans cette optique, il semble indiqué au Conseil d'Etat de s'en tenir à la terminologie usuelle des traités et actes juridiques européens en retenant le libellé suivant:

„**Art. 11.** *La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.*“

Les articles 10, 16 et 17, premier alinéa sous examen seront repris dans les dispositions figurant à la section 2.– *Des libertés publiques* à l'article 16 qui se lirait comme suit:

„**Art. 16.** (1) *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.*

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

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

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

47 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 52.

48 Cf. examen de l'article 10 de la proposition de révision.

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

*(4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.*⁴⁹

Article 18 (Article 17 selon le Conseil d'Etat)

Aux yeux du Conseil d'Etat, la notion de „liberté individuelle“ vise à protéger toute forme d'exercice de la liberté et notamment la libre circulation sur le territoire, la liberté de choisir son lieu de résidence mais aussi l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé. L'énoncé de cette liberté est la source de plusieurs autres droits régis par des dispositions particulières sous la section 2 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat. Les droits politiques ainsi que la liberté des activités commerciales et industrielles se fondent sur ce même principe.

La notion de „liberté individuelle“ soulève en particulier la question du cadre des privations de liberté ordonnées par des décisions de justice. Les droits du justiciable qui garantissent la liberté individuelle sont repris pour partie sous la section 2 précitée réservée aux libertés publiques et pour partie sous le chapitre 7 réservé à la Justice.⁴⁹

Le Conseil d'Etat propose un libellé plus précis de l'article sous avis en remplaçant le terme „placé“, qui selon les auteurs figure à la troisième phrase du premier alinéa de l'article sous examen et qui se trouve déjà à l'article 12, troisième phrase de la Constitution actuelle, par les termes „privé de sa liberté“. L'énoncé suggéré par le Conseil d'Etat au premier alinéa de son paragraphe 2 inclut notamment le placement en rétention et le placement dans une structure psychiatrique fermée ainsi que les privations partielles de la liberté, en particulier dans le cadre du régime de semi-liberté et des assignations à résidence.

Quant au deuxième alinéa de l'article sous examen, le Conseil d'Etat maintient, à l'instar des auteurs de la proposition de révision, le libellé „historique“ remontant à 1848, sauf à remplacer le terme „ordonnance“, trop restrictif, par l'expression „décision de justice“.

Dans le troisième alinéa de l'article sous examen, les auteurs de la proposition de révision ont repris le libellé de l'article 12, dernière phrase de la Constitution actuelle. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 proposé par le Conseil d'Etat est plus précis et complet. En effet, toute personne privée de sa liberté doit non seulement être informée du délai de recours, mais également, par analogie avec l'article 5, paragraphe 3 de la Convention européenne, des raisons de son arrestation ou de la privation de liberté. Ces garanties figurent d'ores et déjà dans le Code d'instruction criminelle.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 17. (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.

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

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

Article 19 (Article 18 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation quant au libellé de l'article sous examen qui se lirait comme suit:

„Art. 18. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.“

⁴⁹ Cf. chapitre 7.– De la Justice, section 4.– Des garanties du justiciable (articles 98 à 100), selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.

Article 20 (Article 19 selon le Conseil d'Etat)

Le libellé de l'article 20 de la proposition de révision qui reprend l'article 14 de la Constitution actuelle („*Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi*“) est repris au premier alinéa du texte proposé par le Conseil d'Etat qui estime toutefois nécessaire d'introduire dans cet article la prohibition de toute condamnation pour des actes ou omissions qui, au moment où ils furent commis, ne constituaient pas des infractions au sens de la loi. L'interdiction de prononcer une peine plus forte que celle applicable au moment où l'infraction fut commise entre dans la même catégorie de garanties. Il s'agit d'une consécration constitutionnelle des principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines. Ces principes sont également énoncés dans la Charte de l'Union européenne (article 49) et dans la Convention européenne (article 7).

L'article se lirait dès lors comme suit:

„Art. 19. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

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

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

Article 21 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

Aux termes de l'article 21, „*La peine de la confiscation des biens ne peut être établie*“.

En fait, le libellé de l'article 21 ne prohibe que la confiscation générale des biens, c'est-à-dire la confiscation atteignant l'intégralité du patrimoine, au profit de l'Etat. Un libellé identique figure à l'article 17 de la Constitution belge depuis 1831. Cette interdiction n'exclut aucunement les confiscations spéciales et les saisies civiles qui peuvent également être exercées contre tous les biens identifiables du patrimoine d'une personne débitrice dans les conditions prévues par la loi.

En France, cette mesure, souvent critiquée en raison de son injustice, a été introduite et abolie à plusieurs reprises au gré des vicissitudes politiques. La confiscation générale figure actuellement dans une loi française du 5 mars 2007 „relative à la prévention de la délinquance“ mais reste limitée à trois cas:

- les crimes contre l'humanité commis par des personnes physiques ou morales;
- les actes de terrorisme;
- les crimes les plus graves concernant le trafic de stupéfiants.

En Allemagne, la Cour constitutionnelle fédérale a décidé par un arrêt du 20 mars 2002 que la confiscation générale, étant une peine indéterminée, violerait notamment le principe de la légalité des peines inscrit à l'article 103-2 de la Loi fondamentale allemande.

Dans son avis du 1er octobre 2009⁵⁰, la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette redoute que, sur base de la disposition constitutionnelle générale prohibant la confiscation des biens – sans autres spécifications –, la Cour constitutionnelle ne puisse être amenée à décider qu'une confiscation opérée par référence aux articles 31, paragraphe 1er et 32 du Code pénal tel que modifié par la loi du 1er août 2007, violerait l'article 21 de la proposition de révision (article 17 de la Constitution actuelle). Le Gouvernement souscrit à cette analyse et suggère de libeller l'article comme suit: „*La peine de la confiscation des biens ne peut être établie que dans les cas prévus par la loi.*“

Le Conseil d'Etat ne partage pas cette appréhension. Il estime qu'il y a lieu d'omettre l'article 21 de la proposition de révision, les droits de propriété étant par ailleurs garantis par les dispositions constitutionnelles relatives à l'expropriation. En tout état de cause, la position du Gouvernement ne donne pas satisfaction. En effet, le principe général de la légalité des peines est déjà énoncé à l'article 20 (article 19 selon le Conseil d'Etat). L'ajout proposé introduirait dès lors une redondance.

Le Conseil d'Etat propose d'omettre l'article sous examen. Il renvoie encore à ses considérations ci-après à l'endroit de l'article 139 de la proposition de révision où il suggère de transférer les dispositions sur le serment dans le chapitre sous examen où elles peuvent figurer sous un nouvel article 21.

⁵⁰ Cf. doc. parl. n° 6030⁴.

Article 22 (Article 20 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat approuve le maintien de l'article 15 de la Constitution dans sa version originale. Il entend toutefois préciser que l'expression ancienne „*visite domiciliaire*“ vise en fait la situation d'une introduction dans un domicile contre le gré de son habitant.

Le „*domicile*“ désigne le lieu, occupé par une personne en vue d'y établir sa demeure ou sa résidence réelle, y compris les dépendances. La Cour européenne des droits de l'Homme adopte une interprétation plus large de la notion et considère qu'elle inclut certains espaces professionnels.⁵¹

Le libellé à retenir se présenterait dès lors comme suit:

„Art. 20. *Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.*“

Article 23 (Article 35 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat est d'avis que les libertés essentielles touchant directement à l'intégrité de l'individu doivent précéder l'évocation de la protection du patrimoine. Il suggère dès lors d'insérer l'article relatif à l'interdiction de la privation de la propriété derrière les dispositions touchant à l'intégrité de l'être humain. Le libellé de l'article sous examen résulte de la révision constitutionnelle du 24 octobre 2007 et n'exige pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 35. *Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.*“

Article 24 (Article 22 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de ne pas limiter la liberté de manifester ses opinions à la seule parole. L'ajout „*en toutes matières*“ est dénué de toute signification.

Le libellé très général de l'article tel que proposé par le Conseil d'Etat couvre les mêmes droits que ceux visés à l'article 10 de la Convention européenne. La commission parlementaire avait souligné à juste titre dans l'exposé des motifs de la proposition qui est devenue la loi de révision du 26 mai 2004 que le concept de „*liberté de la presse*“ englobe tous les médias modernes, c'est-à-dire tout procédé de publication qui permet la reproduction d'un écrit ou d'une image.

La Cour européenne des droits de l'Homme accorde une importance fondamentale à la liberté d'expression qui, selon elle, est „l'un des fondements essentiels d'une société démocratique (...), elle vaut non seulement pour les“ informations “ ou“ idées“ accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veut le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique“.⁵²

A ce jour, la Cour constitutionnelle n'a pas été saisie d'un recours fondé sur l'interprétation à donner à cette disposition constitutionnelle, les plaideurs préférant invoquer l'article 10 de la Convention européenne qui présente l'avantage d'être enveloppé dans une jurisprudence particulièrement dense de la Cour de Strasbourg dont l'autorité interprétative aura vocation à s'appliquer également dans le contexte de l'article sous examen.

L'interdiction de la censure constitue une protection de la liberté d'expression à haute valeur symbolique qui apparaissait dès la Constitution de 1848. A signaler que si l'article 10 de la Convention européenne n'interdit pas expressément les mesures préventives, l'interdiction figurant dans la Constitution exclut pour le moins implicitement cette possibilité. Le Conseil d'Etat propose de maintenir le libellé de l'époque et ce notamment pour des raisons historiques.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 22. *La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.*

La censure ne pourra jamais être établie.“

51 Cf. arrêts *Niemetz c. Allemagne*, 16.12.1992, 251A; *Crémieux c. France*, 25.2.1993 et *Stés Colas et autres c. France*; voir également l'avis du Conseil d'Etat du 3 mai 2005 sous l'article 12 du projet de loi sur l'Inspection du travail et des mines (doc. parl. n° 5239⁵).

52 Cf. arrêt *Handyside*, 7.12.1976, n° 24, et jurisprudence constante.

Article 25 (Article 24 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat considère que l'introduction du droit de s'assembler par les termes: „*La Constitution garantit*“ est à omettre alors qu'il paraît superfétatoire de mentionner que la Constitution garantit un droit qu'elle consacre. Il suffit dès lors d'écrire que le droit est garanti. La mention particulière comme quoi ce droit n'existe que pour les assemblées „*sans armes*“ est superflue. Il est évident que la puissance publique doit interdire des rassemblements armés pour des raisons d'ordre et de sécurité publiques. Cette limitation comprend le droit des autorités étatiques et communales de prendre les mesures adéquates pour assurer l'ordre public. Cette compétence se base sur le renvoi exprès au „*respect de la loi*“ figurant dans la première phrase du texte proposé par le Conseil d'Etat. La référence à la loi vise dès lors le cadre légal et réglementaire, y compris les règlements communaux.

La Constitution, tout comme l'article 11 de la Convention européenne, ne garantit que la liberté de réunion pacifique. A souligner toutefois que, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, une réunion ne perd pas son caractère pacifique parce que l'ordre public risque d'être troublé par des contre-manifestants ou que des violences se sont produites sporadiquement à l'occasion de rassemblements.⁵³

Les assemblées paisibles en lieu non public ne sont soumises à aucune règle particulière, à part la réglementation en matière de sécurité des lieux. L'organisation de réunions dans des lieux non accessibles au public et auxquelles ne peuvent participer que des personnes convoquées par les organisateurs est protégée par les dispositions constitutionnelles relatives à l'inviolabilité du domicile.

Les rassemblements publics librement accessibles, en dehors de ceux ayant lieu en plein air, ou accessibles contre paiement d'un droit d'entrée, restent soumis aux lois de police mais ne peuvent être subordonnés à des mesures préventives.

Les rassemblements „*en plein air*“ restent entièrement soumis aux lois de police. L'expression „*plein air*“ est souvent considérée comme synonyme dans ce contexte de voie publique ou de terrain attenant à la voie publique.⁵⁴ Certains événements récents dans nos pays voisins ont illustré des hypothèses où, notamment par un recours aux nouveaux médias, des manifestations spontanées, réunissant un nombre impressionnant de participants, ont causé un trouble grave à l'ordre public. Le Conseil d'Etat estime dès lors que les rassemblements en plein air dans des „*lieux accessibles au public*“, et non seulement dans des „*lieux publics*“, doivent pouvoir être soumis à autorisation préalable.

Le recours à des impératifs de sécurité des lieux ne doit en aucun cas constituer un prétexte pour empêcher l'exercice du droit de s'assembler. L'article 36 spécifique nouveau consacré à la clause transversale que le Conseil d'Etat propose d'introduire tracera une ligne de conduite stricte aux restrictions à apporter aux libertés, dont l'exercice du droit de s'assembler, et guidera les autorités administratives concernées et les juridictions. Dans ce contexte, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, appelée à contrôler le respect du même droit figurant sous l'article 11, paragraphe 2 de la Convention européenne, a tout son intérêt.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 24.** *Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.*“

Article 26 (Article 25 selon le Conseil d'Etat)

L'article traitant du droit d'association, corollaire du droit de s'assembler, devrait également énoncer de manière plus précise et concise que le droit d'association est garanti et que son exercice reste régi par la loi, qui ne peut toutefois pas le soumettre à autorisation préalable. Cette liberté vise toutes les associations, y compris les partis politiques, les communautés religieuses et les syndicats. Le Conseil d'Etat relève l'attention particulière que la Cour européenne des droits de l'Homme accorde au droit d'association et à l'exercice effectif de ce droit, c'est-à-dire à l'action d'une association à partir de sa création et pendant toute sa durée de vie. Le droit d'association est en effet une liberté qui contribue à l'effectivité de la liberté de pensée, de conscience et de religion.

⁵³ Cf. arrêt *Stankov et Ilinden c. Bulgarie* du 2.10.2001; *Plattform Ärzte für das Leben c. Autriche* du 21.6.1988.

⁵⁴ Cf. Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux, rapport David Geerts publié par la Chambre des représentants de Belgique, document n° 51 2867/001.

Selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, le droit d'association inclut la liberté „négative“ d'association, c'est-à-dire le droit de ne pas adhérer à une association ou de s'en retirer.⁵⁵ La prohibition de l'affiliation obligatoire à une association figure d'ailleurs *expressis verbis* dans l'article 20, paragraphe 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948: „Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association“. Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il n'est pas besoin d'introduire un droit d'association négatif dans la Constitution, tant il est évident qu'une affiliation obligatoire serait contraire à la liberté constitutionnelle d'association.

Il y a lieu de souligner que les dispositions constitutionnelles garantissant le droit d'association ne s'appliquent pas aux institutions de droit public. Ainsi, l'inscription obligatoire au tableau d'un ordre légal, qui est une institution de droit public ayant notamment pour mission de veiller au respect des règles déontologiques par ses membres, est conforme à la Constitution et à l'article 11 de la Convention européenne.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 25. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.“

Article 27 (Article 29 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose un texte légèrement remanié à l'endroit du premier alinéa de l'article sous examen en énonçant l'inviolabilité des „communications“ de „toute personne“ plutôt que l'inviolabilité des „communications à caractère personnel“, expression plus limitative. Il est en effet souvent difficile de distinguer entre les communications à caractère personnel et celles qui, tout en émanant d'un individu, ne répondent pas à cette caractéristique et seraient dès lors privées de la protection constitutionnelle.

Le principe de l'inviolabilité des communications, libellé dans le premier alinéa, n'est pas absolu. Il est renvoyé dans ce contexte aux écoutes téléphoniques autorisées en justice, aux saisies judiciaires de courriers, au droit des curateurs d'ouvrir le courrier des faillis et aux contrôles du courrier des détenus. C'est dès lors à bon droit que les auteurs de la proposition de révision ont prévu des restrictions dans le deuxième alinéa. Néanmoins, le Conseil d'Etat estime qu'il est superflu de faire référence à des „cas spécialement prévus par la loi“. L'exigence du caractère normatif de la loi et l'effet de la clause transversale susmentionnée sont suffisamment explicites.

L'article se lirait comme suit:

*„Art. 29. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.
Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.“*

Article 28 (Article 23 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat rejoint les auteurs de la proposition de révision qui maintiennent un article à part dans lequel sont énoncées la liberté des cultes et la liberté de manifester ses opinions religieuses. Dans la mesure où ces libertés sont étroitement liées à la liberté de manifester ses opinions, il suggère d'insérer l'article y consacré immédiatement à la suite de l'article évoquant cette dernière liberté. La liberté des cultes implique le droit de manifester la religion à la fois en public et en privé par des pratiques et l'accomplissement de rites (article 9, paragraphe 1er de la Convention européenne). Cette même liberté doit également valoir pour la manifestation des opinions philosophiques.

Toutefois, l'exercice de la liberté des cultes peut être soumis à des restrictions. Cet aspect fut porté à plusieurs reprises devant la Cour européenne des droits de l'Homme, notamment dans le contexte des mesures prises par certains Etats contre le port d'un foulard⁵⁶, le port d'une tenue religieuse⁵⁷ et l'obligation de retirer le turban dans le sas de sécurité d'un aéroport⁵⁸.

La faculté de conclure des conventions entre les cultes et l'Etat, faisant l'objet de l'article 31 de la proposition de révision, que le Conseil d'Etat transfère dans le deuxième alinéa de l'article sous

⁵⁵ Cf. notamment arrêt *Schneider c. Luxembourg* du 10.7.2007.

⁵⁶ Cf. arrêt *Dahlab c. Suisse*, 15.2.2005.

⁵⁷ Cf. affaire *Ahmet Arslan et autres c. Turquie* (Requête n° 41135/98).

⁵⁸ Cf. arrêt *Phull c. France*, 11.2.2005.

examen, ne constitue pas une liberté publique. Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose de ne pas faire figurer cette disposition dans un article autonome. Les conventions en vigueur ou à conclure sont censées tenir compte des intérêts réciproques tout en respectant le cadre légal, les réalités sociétales et le contexte historique. L'Etat doit veiller à traiter les communautés culturelles de manière non discriminatoire. L'exigence d'une approbation légale de toute convention entre un culte et l'Etat est partagée par le Conseil d'Etat.

L'approche constitutionnelle que le Conseil d'Etat propose de réserver à la question des relations entre l'Etat et les cultes implique d'ailleurs aussi les dispositions de l'article 106 de la Constitution actuelle (devenu l'article 135 de la proposition de révision).

L'article se lirait comme suit:

„Art. 23. La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi.“

Article 29 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'est plus besoin de consacrer, dans une disposition constitutionnelle, la liberté de ne pas concourir à un culte et aux cérémonies d'un culte. Il renvoie aux observations relatives au droit d'association négatif à l'endroit de l'examen de l'article 26. Le droit énoncé à l'article 28 (article 23 selon le Conseil d'Etat) comporte nécessairement le droit de ne pas participer à ces rites. Pareille disposition, qui avait tout son intérêt jusqu'à une époque assez récente, paraît de nos jours très loin des préoccupations des citoyens, tant il est admis qu'une contrainte de ce genre violerait fondamentalement la liberté de manifester ses opinions.

Article 30 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

Cet article dispose que le mariage civil doit toujours précéder la bénédiction nuptiale.

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette disposition d'un autre âge n'a plus sa place dans une Constitution du XXI^e siècle. Cet article traduit la primauté de l'ordre civil sur l'ordre religieux en matière de mariage. Dans une société largement sécularisée, le maintien d'une telle obligation, de surcroît rédigée sous une forme visant exclusivement les cultes chrétiens, n'est plus utile. Dans la mesure où la bénédiction nuptiale n'a aucune valeur légale, l'Etat n'a pas à s'y immiscer. Le Conseil d'Etat estime que, quand bien même le législateur décidait de maintenir l'article 267 du Code pénal, une disposition analogue dans la Constitution n'est plus de mise.

Article 31 (Article 23, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat)

L'article 22 de la Constitution actuelle remonte quant à ses origines à la Constitution de 1848. Il dispose que „L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention“.

Aux yeux du Conseil d'Etat, cette disposition n'a plus sa place dans la Constitution et peut dès lors être omise, mis à part la manière conventionnelle de régler les relations entre l'Etat et les cultes qui est intégrée dans l'article 23 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.⁵⁹

Article 32 (Article 32 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de reformuler de fond en comble cet article pour tenir compte de la situation telle qu'elle prévaut dans notre pays ainsi que des différents aspects de la liberté d'enseignement. Le libellé en vigueur, repris dans la proposition de révision, ne couvre pas tous les aspects de cette liberté. Le recours à des paragraphes pour subdiviser l'article est de mise.

⁵⁹ Cf. examen de l'article 28 de la proposition de révision.

Le paragraphe 1er énoncerait selon le Conseil d'Etat le droit fondamental de toute personne à l'„éducation“. Ce dernier terme couvre un domaine plus large que la notion d'„enseignement“. L'éducation doit être comprise comme contribution indispensable à l'épanouissement culturel et social de la personnalité auquel peut prétendre toute personne dans une société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles. Il s'agit d'une responsabilité de la société dans son ensemble mais aussi d'une responsabilité particulière des parents, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

Le paragraphe 2 énoncerait la mission de l'Etat („*Staatsauftrag*“) de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public. En confiant à l'Etat la mission d'organiser l'„enseignement“, il est fait abstraction des différents échelons – fondamental, secondaire, supérieur – pour ne pas hypothéquer les évolutions législatives futures remettant en cause la subdivision ayant actuellement cours. La mission d'organisation confiée à l'Etat comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes⁶⁰. Le libellé permet aussi d'alléger le caractère de „matière réservée“ inhérent à l'enseignement dans la Constitution actuelle. Il y a lieu de fixer le principe de la gratuité de l'enseignement obligatoire public comme corollaire de son caractère obligatoire.

Le paragraphe 3 érigerait en principe la liberté de l'enseignement dans la mesure où certaines écoles privées acceptent d'enseigner les programmes agréés par l'Etat et de faire sanctionner l'enseignement dispensé par des examens étatiques en échange de leur subventionnement. Des relations contractuelles devraient suffire pour garantir que ces écoles respectent, en matière d'enseignement, les valeurs constitutionnelles. Aux yeux du Conseil d'Etat, il paraît néanmoins prudent de prévoir l'hypothèse où une école se fonderait sur le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement pour dispenser des enseignements non conformes à la Constitution tout en renonçant à la sanction de son enseignement par l'Etat ou au soutien financier public. Dès lors, il semble utile de rappeler la nécessité du respect du cadre constitutionnel comme base de tout enseignement. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 disposerait que l'intervention de l'Etat porte sur la surveillance des écoles privées, la possibilité de l'Etat d'agréer les programmes et de sanctionner les études effectuées, ainsi que la faculté de soutenir une école privée sur le plan financier.

Enfin, le libellé du paragraphe 4 reprendrait le principe de l'article 23 de la Constitution actuelle, assurant la liberté de tout Luxembourgeois de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve de la prérogative de l'Etat de reconnaître les diplômes obtenus.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 32. (1) Toute personne a droit à l'éducation.

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

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

L'enseignement obligatoire public est gratuit.

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

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

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi.“

Article 33 (Article 38, premier alinéa et article 27, premier et deuxième alinéas selon le Conseil d'Etat)

Le premier alinéa de l'article sous examen énonce que „la loi“ garantit „le droit au travail“. Selon le Conseil d'Etat, cette garantie doit être donnée non par la loi mais par l'Etat. Par ailleurs, cette garantie n'est pas une liberté mais un objectif à valeur constitutionnelle, raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de ranger la disposition afférente à l'article 38, premier alinéa, sous la section 3 selon la structure qu'il a suggérée pour le chapitre sous examen. La précision comme quoi le droit au travail n'est assuré qu'„à chaque citoyen“ peut être interprétée comme une exclusion d'une partie des résidents. Elle est dès lors à omettre.

⁶⁰ Voir aussi: art. 136, paragraphe 6, troisième phrase de la proposition de révision (art. 115, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat).

La disposition qui deviendrait le premier alinéa de l'article 38 selon le Conseil d'Etat se lirait comme suit:

„**Art. 38**, premier alinéa] *L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.*“

Aux termes de l'article 33, deuxième alinéa de la proposition de révision, „*La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.*“ (article 11, paragraphe 4, deuxième phrase de la Constitution actuelle). Ledit alinéa énonce une liberté publique qui doit, à ce titre, figurer dans la section 2 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat. Les libertés syndicales ne sont en effet pas seulement garanties par la loi mais constituent une liberté publique. La liberté syndicale représente une forme particulière de la liberté d'association⁶¹ au même titre que le droit d'association dans le cadre d'un parti politique. Dans la mesure où les syndicats constituent des associations, il y a lieu de ranger l'article en question derrière l'énoncé du droit d'association. Le Conseil d'Etat suggère de conférer à ce texte un libellé („*Les libertés syndicales sont garanties*“) qui souligne l'existence de ces libertés même en l'absence d'une loi.

Le droit de grève est également garanti par la Constitution. La loi n'intervient que pour en organiser l'exercice en imposant notamment une procédure de conciliation préalable obligatoire ou, le cas échéant, le maintien d'un service minimum en cas de grève.

L'article 27 selon le Conseil d'Etat se lirait comme suit:

„**Art. 27**. *Les libertés syndicales sont garanties.*
La loi organise l'exercice du droit de grève.“

Articles 34 et 37 (Articles 33, 38, deuxième alinéa et 39 selon le Conseil d'Etat)

Aux termes de l'article 34 de la proposition de révision, qui est identique à l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle, la loi règle „*quant à ses principes*“:

- la sécurité sociale;
- la protection de la santé;
- les droits des travailleurs;
- la lutte contre la pauvreté; et
- l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.

Selon le Conseil d'Etat, la sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs constituent des libertés qui doivent figurer à ce titre sous la section 2 selon la structure qu'il a suggérée. La lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap font partie des objectifs à valeur constitutionnelle regroupés sous la section 3.

L'article 37 de la proposition de révision dispose que „*L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié*“.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le droit à un logement approprié constitue une application certes concrète, mais toujours limitée par une visée plus vaste englobant tous les objectifs à valeur constitutionnelle en rapport avec la mission de l'Etat d'assurer aux habitants vivant sur son territoire une situation matérielle respectueuse de la dignité humaine. L'obligation de l'Etat de promouvoir les droits de „*toute personne*“ à un logement approprié doit donc être vue en relation avec l'objectif de l'Etat de combattre la pauvreté. Pour cette raison, le Conseil d'Etat suggère d'énoncer l'objectif à valeur constitutionnelle englobant tous ces aspects dans un article à part.

Les dispositions sous examen se liraient dès lors comme suit:

„**Art. 33**. *La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.*“

Art. 38. [deuxième alinéa] *L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap.*

Art. 39. *L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement.*“

⁶¹ Voir dans ce sens, Cour européenne des droits de l'Homme, arrêt *Syndicat national de la Police belge c. Belgique*, 27.10.1975.

Article 35 (Articles 34, 109, paragraphe 3 et 110 selon le Conseil d'Etat)

Le premier alinéa de l'article sous examen a trait à la liberté des activités commerciales, libérales et agricoles. Le Conseil d'Etat suggère de maintenir ces libertés sous la section 2 selon la structure qu'il a suggérée, tout en adaptant le libellé afin de souligner que c'est bien la „liberté de l'exercice de la profession libérale“ et de l'„exercice de l'activité agricole“ (et non pas du „travail agricole“) qui est garantie.

Les dispositions relatives aux organes professionnels et au pouvoir réglementaire accordé à ces organes des professions libérales n'ont pas leur place parmi les libertés. Le Conseil d'Etat propose de transférer les deuxième et troisième alinéas à l'endroit du chapitre 12 (chapitre 9 selon le Conseil d'Etat intitulé „Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels“) où ils feraient l'objet des articles 109, paragraphe 3, et 110.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 34. La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi.“

Article 36 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime nécessaire d'introduire une „clause transversale“ dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1er de la Charte de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droits subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'introduction de cette disposition transversale dans le texte même de la Constitution permettrait d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi. Ce faisant, le Conseil d'Etat suit la recommandation de la Commission de Venise.⁶²

Le libellé de cet article nouveau est calqué sur les dispositions afférentes de la Charte de l'Union européenne. Celle-ci évoque la nécessité d'une loi pour apporter des limitations aux libertés individuelles. Pareille précision n'est de l'avis du Conseil d'Etat pas nécessaire dans le présent contexte, alors que toutes les dispositions des articles de la section sous examen qui prévoient des restrictions aux libertés y énoncées renvoient de façon expresse à la loi.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat suggère de s'inspirer des articles pertinents de la Convention européenne qui font référence au caractère nécessaire desdites limitations „dans une société démocratique“.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 36. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.“

Article 36 (Article 40 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de ranger l'article relatif à la protection de l'environnement et au bien-être des animaux parmi les objectifs à valeur constitutionnelle. Le libellé de l'article 36 de la proposition de révision resterait inchangé et l'article se lirait comme suit:

„Art. 40. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

Il promeut la protection et le bien-être des animaux.“

Article 38 (Article 28 selon le Conseil d'Etat)

Le droit de pétition fait partie des garanties fondamentales. Il s'agit d'une application concrète de la liberté d'exprimer ses opinions et d'influer sur le fonctionnement des institutions.

⁶² Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 46.

La proposition de révision a repris le libellé de l'article 27, première phrase de la Constitution actuelle tel qu'il est en vigueur depuis 1848.

Le Conseil d'Etat estime que le droit de pétition devrait être reformulé pour tenir compte de l'évolution de son expression. De nos jours, la Chambre des députés est le destinataire usuel des pétitions. Les contacts entre les citoyens et les services publics ne se font toutefois plus guère par le biais de cet instrument qui est tombé en désuétude dans ce contexte. En effet, un cadre légal bien plus performant et protecteur des droits de tout un chacun a été mis en place. Il comprend notamment la législation sur la procédure administrative non contentieuse⁶³, l'institution du Médiateur⁶⁴, mais aussi l'instauration des juridictions administratives et le cadre légal du référendum populaire.

Le Conseil d'Etat propose d'orienter le droit constitutionnel de pétition vers la seule Chambre des députés. Il y a en outre lieu de remplacer le terme „chacun“ par „toute personne“, une expression qui englobe clairement les personnes morales. Etant donné que les droits du citoyen dans le cadre de ses relations avec les institutions et les autorités administratives pourraient tout aussi bien être considérés comme des règles de bonne administration publique et avoir ainsi leur place dans la section Ire du chapitre qu'il suggère de réserver à l'administration de l'Etat (chapitre 8.– *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*, selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat a préféré, devant le choix ouvert, ranger ces droits parmi les droits et libertés du chapitre 2.

Il accueille favorablement le deuxième alinéa de cet article en ce qu'il crée une obligation constitutionnelle à charge des autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable aux demandes des administrés. La précision, dans le texte même de l'alinéa, que la demande doit être présentée par écrit, paraît superflue. Il y a par contre lieu de remplacer le terme „citoyen“ par „requérant“ pour souligner que cette obligation existe à l'égard de toute personne, y compris les étrangers et les personnes morales.

Le Conseil d'Etat suggère d'ajouter une disposition à cet article qui vise plus particulièrement le droit de présenter des réclamations aux autorités publiques concernant l'action administrative. Elle est à lire notamment en rapport avec la possibilité de saisir le médiateur institué par la loi modifiée du 22 août 2003.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 28.** (1) *Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.*

(2) *Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant.*

(3) *Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative.*“

Articles 39 et 40 (Articles à omettre selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime que ces articles n'ont plus leur place dans la Constitution. Les fonctionnaires publics ne bénéficient d'aucun régime de responsabilité particulier du fait de leur statut. Ce régime devrait s'approcher de celui des autres salariés.⁶⁵

Contrairement à l'avis de la Cour administrative, le Conseil d'Etat estime que le régime de responsabilité des fonctionnaires publics n'est pas du domaine de la Constitution mais peut être réglé dans le cadre légal du statut général de la fonction publique. Dans la mesure où les salariés du secteur privé, mais également les salariés de l'Etat et des communes, toujours plus nombreux, engagés sous le régime de droit privé, n'engagent leur responsabilité personnelle qu'en cas de faute pénale ou en cas de faute lourde équipollente au dol, il n'existe aucune raison de soumettre les fonctionnaires publics à un régime éventuellement moins favorable que celui dégagé au profit des salariés par la jurisprudence sur base

63 Cf. loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse; règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

64 Cf. loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur.

65 Il est renvoyé dans ce contexte aux observations figurant dans l'avis de la Cour administrative du 24 septembre 2009 publié dans le document parlementaire n° 6030⁴

des dispositions de l'article 1384, troisième alinéa du Code civil et de l'article L. 121-9 du Code du travail.⁶⁶

Il est rappelé dans ce contexte que, selon la jurisprudence, le préposé qui agit dans l'exercice de ses fonctions n'engage pas sa responsabilité à l'égard de tiers.⁶⁷

Le deuxième alinéa de l'article 39 tel que proposé dans la prise de position du Gouvernement paraît toujours accorder au tiers une action directe contre le fonctionnaire, en cas de faute lourde, même si ce dernier a agi dans l'exercice de ses fonctions. Pareille action directe est actuellement exclue, par la jurisprudence, dans le cadre d'un contrat de travail soumis au droit privé⁶⁸, l'action récursoire de l'employeur étant toutefois maintenue.

Quant à la nomination et au statut du fonctionnaire, il est renvoyé à l'article 100 de la proposition de révision (article 103 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat voudrait finalement renvoyer à ses développements formulés à l'endroit de l'article 101 concernant la responsabilité civile des membres du Gouvernement et à sa proposition d'insérer au chapitre 8, qu'il propose de réserver à l'administration de l'Etat, une disposition générale sur la responsabilité civile de l'Etat incluant celle des membres du Gouvernement et des autres agents de l'Etat (cf. article 102 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat).

Il convient dans ces conditions de supprimer les articles 39 et 40 de la proposition de révision.

Article 41 (Article transféré à l'article 4, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat)

L'emploi des langues, qui ne relève pas du domaine des libertés, a été traité à l'endroit de l'article 4, paragraphe 4 sous le chapitre 1er.

L'article 41 n'a dès lors pas de raison d'être au présent endroit.

Article 30 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)

Ni la Constitution en vigueur ni la proposition de révision n'énoncent le droit à la protection des données qui figure pourtant parmi les droits essentiels garantissant le respect de la vie privée. Le Conseil d'Etat estime qu'au vu de la prolifération des traitements de données à caractère personnel, il est néanmoins nécessaire d'introduire une disposition spécifique dans la Constitution.

Le texte qu'il propose s'inspire largement de l'article 8 de la Charte de l'Union européenne qui est le fondement des actes juridiques européens adoptés et transposés en ce domaine. Il a toutefois été jugé inopportun de régler le système de contrôle de cette protection dans la Constitution dans la mesure où le contrôle indépendant n'exige pas l'intervention d'une autorité indépendante spécifique mais pourrait être assuré par les juridictions.

Selon le Conseil d'Etat, il ne paraît pas indiqué de reprendre dans la Constitution les termes „loyalement“ et „légitime“ figurant dans la Charte de l'Union européenne alors que cette terminologie ne sied pas nécessairement à un texte constitutionnel.

Il est admis que l'article 8 de la Convention européenne comporte également la protection des données.⁶⁹ Dans un arrêt du 25 février 1997, la Cour de Strasbourg a même qualifié le principe de la confidentialité des données relatives à la santé de „principe essentiel du système juridique“ des Etats parties à la Convention.⁷⁰

Le droit à la protection des données à caractère personnel s'exerce dans les conditions prévues par la loi et ne peut être limité que dans le respect de la clause transversale inscrite à l'article 36, selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat. Il en est de même pour le droit à l'accès aux données qui doit pouvoir être limité pour les besoins des autorités répressives et des services de sécurité de l'Etat.⁷¹

L'article se lirait comme suit:

⁶⁶ Cf. Code du travail, art. L. 121-9:

„L'employeur supporte les risques engendrés par l'activité de l'entreprise. Le salarié supporte les dégâts causés par ses actes volontaires ou sa négligence grave.“

⁶⁷ Cf. Georges Ravarani, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 2e édition, n° 782 et suivants.

⁶⁸ Cf. arrêt de cassation, 10.7.2003, n° 26936 du rôle.

⁶⁹ Cf. arrêt *Leander c. Suède* du 26.3.1987.

⁷⁰ Cf. arrêt *Z. c. Finlande* du 25.2.1997.

⁷¹ Cf. arrêt cité, *Leander c. Suède* du 26.3.1987.

„Art. 30. *Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi.*

Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification.“

Article 31 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)

Contrairement à d'autres constitutions européennes, la Constitution luxembourgeoise n'énonce pas le droit d'asile parmi les libertés.⁷²

Le libellé proposé par le Conseil d'Etat renvoie à la loi pour fixer les conditions du droit d'asile. Ainsi, le constituant luxembourgeois introduirait un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997, traité qui fut à l'origine de la communautarisation de la politique d'asile.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 31. *Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi.*“

Article 37 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de faire figurer l'obligation de l'Etat de veiller au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale parmi les objectifs à valeur constitutionnelle⁷³.

Quant à la notion de „*famille*“, il est admis aujourd'hui que ce concept couvre le lien existant entre un couple, marié, vivant en partenariat légal ou en union libre, voire un couple et ses enfants, mais aussi celui formé par un seul parent et ses enfants.

De nombreuses incertitudes en rapport avec cette notion sont engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle.

La notion de „*vie familiale*“ inclut-elle les membres de la famille au-delà du noyau dit „nucléaire“ (parent/enfant) en y englobant les frères et sœurs, les grands-parents ou encore les couples homosexuels? La Cour européenne des droits de l'Homme a adopté en la matière une position évolutive, mais en règle générale favorable à toute forme de vie familiale. Le juge luxembourgeois sera amené par la force des choses à s'inspirer dans une large mesure des décisions rendues sur base de l'article 8 de la Convention européenne.

Le Conseil d'Etat propose d'introduire dans cet article un deuxième alinéa évoquant l'obligation de l'Etat de veiller à la protection des intérêts des enfants. Si le Conseil d'Etat reste en principe opposé à une énumération systématique d'intérêts catégoriels, tels que ceux des personnes âgées et des malades, il admet néanmoins l'intérêt d'une disposition visant, dans le contexte général de la Constitution, les droits des enfants. Il ne paraît toutefois pas nécessaire de réitérer à cet endroit les dispositions essentielles de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 qui a été approuvée par la loi du 20 décembre 1993.

En intégrant dans la Constitution une référence à l'intérêt supérieur de l'enfant, le Conseil d'Etat entend souligner l'importance qu'il convient d'accorder à la famille comme cellule de base de la vie en société, bien plus qu'aux aspects formels de son encadrement juridique.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 37. *L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.*

Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant.“

⁷² Voir notamment le quatrième alinéa du préambule de la Constitution française de 1946 qui a valeur constitutionnelle:

„Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.“

⁷³ Cf. examen de l'article 14 de la proposition de révision, qui évoque les „droits naturels (...) de la famille“.

Chapitre 3.– Du Grand-Duc

Si le Conseil d'Etat peut se rallier à l'agencement que donne au chapitre 3 la proposition de révision sous examen, il préfère cependant inverser les deux sections et adapter leurs intitulés. Entre le chapitre 2 qui porte sur les droits fondamentaux et les chapitres subséquents qui portent sur les autres institutions étatiques (Chambre des députés, Gouvernement, Conseil d'Etat, Justice), il échet de réserver la place qui convient au Chef de l'Etat.

En effet, si, au moment de la genèse de l'Etat luxembourgeois, le rôle du Chef de l'Etat s'est encore effacé derrière celui du Roi Grand-Duc à la personne duquel le Traité de Vienne du 9 juin 1815 liait la souveraineté, cette conception a fait place à une autre perception qui s'est exprimée notamment dans les révisions constitutionnelles du 15 mai 1919 (article 32, paragraphe 1er: „La puissance souveraine réside dans la Nation.“) et du 21 mai 1948 (article 51, paragraphe 1er: „Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire.“). Le lien avec la famille de Nassau n'a plus la même dimension existentielle que celle que lui accordait le Traité de Vienne.⁷⁴ Le fait que l'Etat ait choisi de prendre la forme monarchique réduit les anciennes prérogatives royales grand-ducales à la transmission de la qualité du Chef de l'Etat à l'intérieur de la famille grand-ducale en vertu de règles successorales qui seront à l'avenir définies pour l'essentiel par la Constitution et non pas par le Chef de l'Etat, même s'il agit simultanément en sa qualité de chef de la Maison de Nassau. Le contenu des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat est donc indépendant des règles de droit internes à la famille de Nassau.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat, après avoir proposé un nouveau libellé pour l'article 51, paragraphe 1er de la Constitution actuelle, qui deviendrait l'article 2 selon la structure suggérée par lui, propose en outre de séparer dans le texte constitutionnel les attributions confiées au Grand-Duc, Chef de l'Etat, et les règles découlant du fait que la qualité de Grand-Duc est héréditaire dans la famille de Nassau. Le chapitre 3 prendrait l'intitulé „*Du Grand-Duc*“. La première section traiterait du Chef de l'Etat; elle prendrait l'intitulé „*De la fonction du Chef de l'Etat*“ et énumérerait les missions du Chef de l'Etat qui sont les siennes dans le concert des institutions constitutionnelles, tandis que la seconde section, réglant les aspects particuliers liés au fait que l'Etat a choisi la forme d'une monarchie constitutionnelle, prendrait l'intitulé „*De la monarchie constitutionnelle*“.

En parlant dans le texte constitutionnel de la „*fonction*“ du Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat entend à la fois abandonner la formule surannée de „*prérogatives*“ du Grand-Duc et souligner que le Chef de l'Etat ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées. Ses attributions sont bel et bien des charges résultant de sa fonction. Tel que son rôle institutionnel est défini et délimité par la Constitution, il s'agit de l'exercice d'une compétence liée: si l'une des missions du Chef de l'Etat consiste à nommer les membres du Gouvernement, cela ne veut manifestement pas dire qu'il a le droit de ne pas en nommer; si une autre attribution consiste selon le Conseil d'Etat à lui confier la promulgation des lois, cela ne signifie pas qu'il a le droit de ne pas les promulguer.

L'intention du Conseil d'Etat de réunir dans la section 1re toutes les attributions du Chef de l'Etat ne peut pas être réalisée à cent pour cent, à moins qu'on accepte que cette rigidité heurte le bon sens. Certaines missions du Chef de l'Etat seront donc mentionnées en dehors du chapitre 3, section 1re, comme les relations du Chef de l'Etat avec la Chambre des députés et avec le Gouvernement, la nomi-

⁷⁴ Cf. Traité de Vienne du 9 juin 1815, art. 67:

„La partie de l'ancien Duché de Luxembourg, comprise dans les limites spécifiées par l'article suivant, est également cédée au Prince Souverain des Provinces-Unies, aujourd'hui Roi des Pays-Bas, pour être possédée à perpétuité par lui et ses successeurs en toute propriété et souveraineté. Le Souverain des Pays-Bas ajoutera à ses titres celui de Grand-Duc de Luxembourg, et la faculté est réservée à S. M. de faire, relativement à la succession dans le Grand-Duché, tel arrangement de famille entre les princes ses fils qu'elle jugera conforme aux intérêts de sa monarchie et à ses intentions paternelles.

Le Grand-Duché de Luxembourg servant de compensation pour les Principautés de Nassau-Dillenburg, Siegen, Adamar et Dietz, formera un des Etats de la Confédération germanique, et le Prince Roi des Pays-Bas entrera dans le système de cette Confédération comme Grand-Duc de Luxembourg, avec toutes les prérogatives et privilèges dont jouiront les autres Princes allemands.

La ville de Luxembourg sera considérée, sous le rapport militaire, comme forteresse de la Confédération. Le Grand-Duc aura toutefois le droit de nommer le gouverneur et commandant militaire de cette forteresse, sauf l'approbation du pouvoir exécutif de la Confédération, et sous telles autres conditions qu'il sera jugé nécessaire d'établir en conformité de la constitution future de ladite Confédération.“

nation des magistrats et des membres de la Cour des comptes ou ses interventions dans le contexte des communes.

*

Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance
(Section 2.– *De la monarchie constitutionnelle*,
selon le Conseil d'Etat)

Comme il l'a annoncé dans la partie introductive au présent chapitre, le Conseil d'Etat se rallie à l'approche des auteurs de la proposition de loi sous examen visant à regrouper dans une section spécifique de la Constitution les règles découlant du fait que l'Etat prend la forme d'une monarchie constitutionnelle (cf. article 2 de la version de texte proposée par le Conseil d'Etat⁷⁵).

La première conséquence qui se dégage de cette proposition est celle que l'Etat ne peut pas continuer à abandonner à des textes externes à la Constitution la définition de règles essentielles au fonctionnement des institutions étatiques. Cette conséquence s'impose d'autant plus qu'il n'est plus envisageable que les règles de succession, qui déterminent l'ordre dans lequel les membres de la famille grand-ducale peuvent prétendre à occuper la fonction du Chef de l'Etat, soient susceptibles d'être modifiées par des pouvoirs externes à la Constitution en application de procédures différentes de celles valables pour les révisions constitutionnelles. Une simple référence au pacte de famille de 1783, dont se satisfait la Constitution depuis 1848, est difficilement compatible avec le principe de la souveraineté nationale sur lequel est fondée la Constitution. L'avis adopté par la Commission de Venise les 13-14 décembre 2002 au sujet des „amendements que la Maison princière du Liechtenstein propose d'apporter à la Constitution du Liechtenstein“ dit, dans son point 33: „Aux termes de la proposition de révision de l'article 3 de la Maison Princière, celle-ci peut, sans ingérence de la Diète, régler par une loi certains aspects tels que la succession du Trône. Une telle loi ne pourrait être concernée par des amendements à la Constitution. Cette proposition est tout à fait étonnante. La succession du Trône est un élément essentiel de toute monarchie constitutionnelle et doit être régie par la Constitution.“

Le Conseil d'Etat ne peut que se rallier à ce constat.

Article 42 (Article 51 selon le Conseil d'Etat)

Le texte sous examen développe l'article 2 proposé par le Conseil d'Etat, introduisant la notion de „monarchie constitutionnelle“ *expressis verbis* dans le texte de la Constitution, qui n'y fait actuellement référence qu'implicitement. Le libellé préconisé par les auteurs de la proposition de révision s'inspire de la Constitution belge; il fixe le point de départ de la famille de Nassau-Weilbourg (le Grand-Duc Adolphe), pour ce qui est de ses liens institutionnels avec le Luxembourg, ainsi que les principes élémentaires en vertu desquels les successeurs de celui-ci sont appelés à assumer la fonction du Chef de l'Etat.

Tout en subdivisant l'article en plusieurs paragraphes, le Conseil d'Etat propose de renforcer la cohérence interne du texte de la proposition de révision, et d'y apporter certains ajustements qui concordent souvent avec ceux suggérés dans la prise de position du Gouvernement.

D'emblée, il note que d'un point de vue rédactionnel il sera plus exact de viser dans un paragraphe 1er la „fonction de Chef de l'Etat“ plutôt que „les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc“, si le texte sous examen doit rester en ligne avec l'esprit général reflété par la proposition de révision.

Il préconise ensuite de mentionner en premier lieu l'ancêtre auquel remonte l'actuelle dynastie luxembourgeoise et d'identifier le fondateur par le prénom et les titres sous lesquels il est connu historiquement. La formule à retenir serait donc „Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau“. Cette approche est également celle du Gouvernement dans sa prise de position.

La formule „descendance directe, naturelle et légitime“ est lourde, et peut prêter à confusion dans la mesure où ces notions trouvent un écho dans celles de „par ordre de primogéniture et de représentation“, tout en contredisant partiellement celles-ci. Le Conseil d'Etat suggère la formule „dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.“, formule qui écarte celle de „... ont le droit de succéder au trône“ préconisée par la proposition

⁷⁵ „Art. 2. Le Luxembourg est une *monarchie constitutionnelle* placée sous le régime de la démocratie parlementaire. ...“

gouvernementale, qui présente l'inconvénient de continuer à faire emploi de la formule „succession au trône“ que le Conseil d'Etat considère comme dépassée, surtout dans une Constitution établissant une distinction nette entre la fonction institutionnelle du Chef de l'Etat et la qualité privée de chef d'une famille noble.⁷⁶

L'utilisation des mots „*descendance directe*“ garantira la suite des générations, celle des mots „*par ordre de primogéniture*“ résoudra une fois pour toutes la question de l'égalité des sexes tout en confirmant le principe que les aînés priment les cadets, tandis que celle des mots „*par représentation*“ signifie que des personnes décédées, qui figuraient dans l'ordre de succession à une certaine place, laissent cette place à leurs propres héritiers. La deuxième phrase („... *nés d'un mariage* ...“) exclut les enfants nés de toute autre forme d'union ainsi que les enfants adoptifs. Ce texte se fonde sur la définition de la filiation biologique donnée par l'article 312 du Code civil.⁷⁷ Ce dernier aspect soulève la question de savoir si l'argument constitutionnel, de droit public, en vertu duquel il est de l'essence de la monarchie qu'il n'y a pas de succession élective, l'emporte, en cas de conflit, sur celui tiré du droit privé qui place au même niveau toutes les unions reconnues par la loi, quelle que soit leur forme, et tous les enfants liés à une personne déterminée, que ce soit par un lien de sang ou par un lien juridique. La prévention de litiges éventuels pourrait inciter à la précaution d'examiner nos engagements internationaux, afin de vérifier si les obligations contractées au niveau international n'exigent pas du Luxembourg qu'il fasse valoir des réserves.

La Constitution belge retient dans son article 85, premier alinéa, la formule „descendance directe, naturelle et légitime“ que le deuxième alinéa du même article renforce encore en établissant, en vue du maintien dans l'ordre de succession, un lien avec le consentement au mariage (consentement qui émane soit du Roi, soit de ceux qui, à son défaut, exercent son pouvoir dans les cas prévus par la Constitution)⁷⁸. La Constitution néerlandaise prévoit les mêmes règles dans son article 28, para-

76 Cf.

1) Constitution belge:

art. 85, deuxième alinéa „... droits à la couronne ...“; art. 91, deuxième alinéa „Le Roi ne prend possession du trône ...“; art. 95 „En cas de vacance du trône, ...“

2) Constitution néerlandaise:

art. 24 „La royauté est assumée héréditairement par les successeurs légitimes du Roi Guillaume 1er, Prince d'Orange-Nassau.“; art. 25 „... la royauté se transmet ... à ses descendants légitimes ...“; art. 27 „L'abdication entraîne la succession héréditaire ...“; art. 31, paragraphe 1er „Seuls les descendants légitimes du Roi nommé peuvent succéder à celui-ci par voie de succession héréditaire.“; art. 32 „Dès que possible après que le Roi a commencé à exercer l'autorité royale, il prête serment et est installé solennellement en séance publique des Etats généraux ...“; art. 33 „Le Roi n'exerce l'autorité royale qu'après avoir atteint l'âge de dix-huit ans.“

3) Constitution espagnole:

art. 57, paragraphe 1er, première phrase „La Couronne d'Espagne est héréditaire dans la succession de S.M. Don Juan Carlos 1er de Bourbon, héritier légitime de la dynastie historique.“; art. 57, paragraphe 1er, 2e phrase „La succession au trône ...“; art. 57, paragraphe 3 „... succession de la Couronne ...“; art. 57, paragraphe 4 „... droit à la succession au trône ...“

4) Constitution suédoise:

Chap. V.– art. 2, première phrase „Seul un citoyen suédois ayant atteint l'âge de vingt-cinq ans peut assumer les fonctions de Chef de l'Etat.“

5) Loi fondamentale allemande: art. 54, paragraphe 1er, première phrase „Der Bundespräsident wird ohne Aussprache von der Bundesversammlung gewählt.“; art. 56, paragraphe 1er „Der Bundespräsident leistet bei seinem Amtsantritt vor den versammelten Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates folgenden Eid: ...“

77 Cf. Code civil, art. 312:

„L'enfant conçu pendant le mariage a pour père le mari.

Néanmoins, celui-ci pourra désavouer l'enfant en justice, s'il justifie de faits propres à démontrer qu'il ne peut pas en être le père.

Le désaveu n'est cependant pas recevable s'il est établi, par tous les moyens de preuve, que l'enfant a été conçu par voie d'insémination artificielle, soit des œuvres du mari, soit des œuvres d'un tiers du consentement écrit du mari.“

78 Cf. Constitution belge, art. 85:

„Les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.M. Léopold, Georges, Chrétien, Frédéric de Saxe-Cobourg, par ordre de primogéniture.

Sera déchu de ses droits à la couronne, le descendant visé à l'alinéa 1er, qui se serait marié sans le consentement du Roi ou de ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution.

Toutefois il pourra être relevé de cette déchéance par le Roi ou par ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution, et ce moyennant l'assentiment des deux Chambres.“

graphe 2, tout en exigeant l'autorisation des Etats généraux réunis en une seule assemblée⁷⁹. Ce texte laisse ouverte la question de la possibilité d'exclure de la succession des descendants pour cause de non-conformité de leur mariage avec des règles internes à la famille grand-ducale. Le Conseil d'Etat reviendra par la suite sur cette question.

Si la proposition du Conseil d'Etat est retenue, le caractère autosuffisant de la Constitution exige qu'elle soit complétée par la prise en considération du fait que les personnes figurant dans l'ordre de succession sont libres de s'en exclure par leur propre décision. Cette „renonciation au trône“ peut se faire à n'importe quel moment et doit être entourée d'un certain formalisme – seule la forme écrite de la renonciation permettra d'établir la volonté de la personne renonçante. Elle devra avoir un caractère irrévocable afin que la sérénité que la monarchie est appelée à apporter dans le jeu des institutions étatiques ne soit pas troublée. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'en plus de sa forme écrite, la renonciation doit être rendue publique. En effet, en cas d'abdication ou de décès du Grand-Duc, la Chambre des députés doit inviter le successeur à se présenter devant elle pour prêter le serment constitutionnel requis, prestation de serment qui est antérieure à l'exercice par le Grand-Duc de sa fonction de Chef de l'Etat; c'est donc la Chambre des députés qui doit connaître à tout moment la liste permanente et le rang des personnes faisant partie de l'ordre de succession.

La proposition de révision aussi bien que la prise de position gouvernementale prévoient une disposition constitutionnelle destinée à parer à l'impossibilité dans laquelle se trouverait le Chef de l'Etat d'exercer ses attributions constitutionnelles. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut étendre cette précaution à la situation dans laquelle se trouverait la personne occupant le premier rang dans l'ordre de succession, ceci à l'image de l'article 29 de la Constitution néerlandaise.⁸⁰

L'application conséquente du principe de la représentation exige, dans l'hypothèse de la renonciation, que la personne qui renonce agit non seulement pour elle-même, mais aussi pour ses propres descendants.

Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il de compléter l'article sous examen par un paragraphe 2 dont la teneur du premier alinéa s'inspire de la proposition retenue dans la prise de position gouvernementale, tout en précisant que c'est à la personne en droit de succéder qu'appartient la décision de renonciation:

„La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants.“

Les formules „... droit de succéder“ (à la première phrase) et de „renonciation ...“ (à la deuxième phrase) visent, dans le contexte de l'article sous examen, exclusivement la succession à la fonction constitutionnelle du Chef de l'Etat.

Comme relevé plus haut, le Conseil d'Etat estime indiqué d'inscrire dans la Constitution une disposition nouvelle destinée à permettre à la Chambre des députés d'intervenir dans l'ordre de succession lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent. Sous le régime constitutionnel en vigueur, le pacte de famille de 1783 autorise le chef de la famille de Nassau à procéder à la même initiative lorsque l'un des membres de la famille se marie sans son consentement. Sans vouloir reprendre telle quelle la disposition afférente de l'article 28 précité de la Constitution néerlandaise (excluant de l'ordre de succession – avec leurs descendants – les successeurs qui ont contracté mariage sans autorisation de la loi, les Etats généraux étant appelés à se réunir en une seule assemblée pour voter la loi d'autorisation), le Conseil d'Etat propose de retenir un texte agencé sur le modèle de l'article 29 précité de cette Constitution. Cette solution est à ses yeux suffisamment large pour couvrir non seulement l'hypothèse

⁷⁹ Constitution néerlandaise, art. 28:

„(1) Le Roi qui contracte mariage sans autorisation accordée par la loi abdique de ce fait.

(2) Si celui qui peut hériter du Roi la royauté contracte un tel mariage, il est exclu de la succession héréditaire, de même que les enfants nés de ce mariage et leurs descendants.

(3) Les Etats généraux réunis en une seule assemblée délibèrent et statuent au sujet du projet de loi portant octroi de l'autorisation.“

⁸⁰ Cf. Constitution néerlandaise, art. 29:

„(1) Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, une ou plusieurs personnes peuvent être exclues par une loi de la succession héréditaire.

(2) Le projet à cette fin est déposé par le Roi ou en son nom. Les Etats généraux réunis en une seule assemblée délibèrent et statuent en la matière. Ils ne peuvent adopter le projet qu'aux deux tiers des voix exprimées.“

d'une exclusion éventuelle en raison du mariage contracté, mais encore d'autres situations qui pourraient amener la Chambre des députés à intervenir dans l'ordre de succession. La Chambre des députés serait souveraine dans son appréciation de la situation et pourrait prendre sa décision à une époque où la succession n'est pas encore ouverte. La décision, qui serait à adopter à la majorité qualifiée, ne revêtirait pourtant pas pour autant la forme d'une loi et ne serait donc pas sujette à la procédure législative.

Le deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article sous examen pourrait avoir la teneur suivante:

„En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.“

Enfin, comme il semble indiqué d'entourer l'abdication de la fonction du Grand-Duc de formalités analogues à celles prévues en cas de renonciation à la succession, le Conseil d'Etat propose de réserver un troisième paragraphe aux formalités à respecter en cas d'abdication.

L'article se lirait donc en définitive comme suit:

„Art. 51. (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.

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

En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.

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

Article 43 (Article 52 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen a pour objet de régler la question de l'extinction de la dynastie lorsque celle-ci ne peut plus présenter de descendant direct du Grand-Duc Adolphe, en confiant à la Chambre des députés la mission de prendre une décision veillant au mieux aux intérêts de l'Etat.

Si le Conseil d'Etat est suivi pour ce qui est du contenu de l'article 2, la décision de la Chambre des députés doit se situer dans le respect du principe que l'Etat est une monarchie constitutionnelle. Compte tenu de l'importance de la question à trancher, le Conseil d'Etat recommande de soumettre la décision à prendre aux règles de la majorité qualifiée telle que définie à l'article 142, deuxième alinéa (article 67, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat). Enfin, un texte agencé sur celui de l'article 30 de la Constitution néerlandaise clarifierait la volonté du constituant.⁸¹

Le texte suggéré par le Conseil d'Etat évite de nouveau la formule surannée de la „succession au trône“; il évite aussi l'ambiguïté provoquée par la prise de position gouvernementale visant à confier à la Chambre des députés la mission de pourvoir „à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg“, ces intérêts ayant été pris en compte et cette forme ayant de toute façon été définie à l'article 2 (selon le Conseil d'Etat) de la Constitution.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat présente encore l'avantage de ne pas lier l'intervention de la Chambre des députés à l'événement qui ouvre la succession, mais de lui permettre de tirer la conclusion du constat du défaut de successeur bien avant l'ouverture de la succession et de garantir donc un passage sans heurt entre deux dynasties.

L'article sous examen se lirait donc comme suit:

⁸¹ Cf. Constitution néerlandaise, art. 30:

„(1) S'il est à prévoir qu'un successeur fera défaut, il peut en être nommé un par une loi. Le projet de loi est déposé par le Roi ou en son nom. Après le dépôt du projet, les Chambres sont dissoutes. Les nouvelles Chambres réunies en une seule assemblée délibèrent et statuent en la matière. Elles ne peuvent adopter le projet qu'aux deux tiers au moins des voix exprimées.

(2) Si, à la mort du Roi ou lors de l'abdication, un successeur fait défaut, les Chambres sont dissoutes. Les nouvelles Chambres se réunissent dans les quatre mois suivant le décès ou l'abdication en une seule assemblée afin de statuer sur la nomination d'un Roi. Elles ne peuvent nommer un successeur qu'aux deux tiers au moins des voix exprimées.“

„**Art. 52.** *A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée.*“

Article 44 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

Le texte sous avis a pour objet de fixer l'âge de la majorité du Grand-Duc à 18 ans accomplis.

Si le texte avait une utilité certaine en 1848, année depuis laquelle il fait partie de la Constitution, et donc à une époque où la majorité normale était fixée à un âge plus élevé, tel n'est plus le cas actuellement alors que les majorités civile et politique de tout citoyen sont fixées à 18 ans. Dans la mesure où les dispositions du pacte de famille concernant la succession à la fonction de Chef de l'Etat sont dorénavant reprises formellement dans la Constitution, et que par ailleurs le Grand-Duc s'engage à respecter les lois du pays au moment d'accéder à l'exercice de cette fonction en prêtant le serment constitutionnel, il ne doit plus y avoir de divergence entre les règles légales (et *a fortiori* entre les règles constitutionnelles) et les règles du pacte de famille.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'omettre l'article 44 de la proposition de révision.

Articles 45 et 46 (Article 53 selon le Conseil d'Etat)

L'article 45 poursuit un double objectif:

D'une part, il fixe le moment précis auquel la personne appelée à succéder au Grand-Duc décédé ou ayant abdicé assume effectivement la fonction du Chef de l'Etat, et, d'autre part, il détermine le contenu du serment à prêter.

Par rapport au texte de l'article 5 de la Constitution actuelle, le texte proposé par les auteurs de la proposition de révision introduit un changement fondamental. Alors que, sous l'empire du texte en vigueur, le successeur accède au trône et prête ensuite serment („Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible (...) le serment suivant: ...“,) le texte de la proposition de révision retient que „*Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté (...) le serment suivant: ...*“. La différence entre les deux textes résulte du fait que, selon le texte de l'article 5 de la Constitution actuelle, le Grand-Duc „accède au trône“ et prête ensuite „aussitôt que possible“ le serment prévu par la Constitution, tandis que le texte de la proposition de révision subordonne l'exercice de la fonction du Chef de l'Etat à la prestation préalable du serment prévu par la Constitution. Là où le texte actuel instaure la continuité, le texte de la proposition de révision introduit une discontinuité sous la forme d'un interrègne qui durera du décès ou de l'abdication du prédécesseur jusqu'au moment de la prestation du serment par le successeur.

Le commentaire de l'article justifie cette innovation, inspirée de la Constitution belge, par la considération que la personne appelée par les règles successorales à la fonction du Chef de l'Etat dispose du droit de renoncer à cette fonction, renonciation qui pourrait entre autre s'exprimer sous forme de refus de prêter le serment prévu par la Constitution. Plus particulièrement, les auteurs de la proposition de révision entendent combler la lacune laissée par le texte actuel qui ne précise pas la portée du serment, ce que documente le commentaire de l'article en relevant que „la prestation du serment marque le moment à partir duquel le Grand-Duc peut exercer la fonction de chef de l'Etat“.

Effectivement, la solution de la Constitution actuelle souffre d'une ambiguïté certaine. Au moment précis du décès ou de l'abdication de son prédécesseur, la personne appelée à succéder est investie de la qualité de chef de la famille grand-ducale de par les règles du pacte de famille, qualité qui est liée indissolublement en vertu des mêmes règles à la fonction du Chef de l'Etat. Pour donner un sens aux termes de l'article 5 de la Constitution actuelle, il faut admettre qu'il y a une nuance à établir entre la „détention de la fonction“ du Chef de l'Etat et „l'exercice de la fonction“ de Chef de l'Etat par la même personne. L'accès à la fonction se ferait en vertu des règles successorales, mais l'exercice des attributions attachées à la fonction serait subordonné à la prestation du serment.

Le Conseil d'Etat estime que la contrepartie du texte de la proposition de révision et de la clarification qu'il propose – l'existence d'un interrègne – est acceptable, d'abord parce que la clarification apportée est à ce prix et, ensuite, parce que la durée de cet interrègne est limitée par l'article 46 de la proposition de révision, l'assermentation devant avoir lieu „*au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication*“ du prédécesseur. Si les circonstances l'exigeaient, le texte constitutionnel n'empêcherait par conséquent pas une assermentation ayant lieu le jour même auquel se produit l'événement qui ouvre la succession.

Si donc le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec les principes dont partent les auteurs de la proposition de révision, il estime cependant que le texte proposé est susceptible d'être amélioré sur trois points:

- La phrase introductive emploie la formule de la „*possession du trône*“; le Conseil d'Etat propose à l'endroit de l'article 45 de la proposition de révision (article 53 selon le Conseil d'Etat) d'écrire plutôt: „*Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté (...) le serment suivant: ...*“.
- La formule que le serment est prêté „*devant les membres de la Chambre des Députés*“ est destinée à couvrir les deux hypothèses de la prestation du serment, soit devant la Chambre des députés, soit devant une députation de celle-ci. Le Conseil d'Etat propose de ne pas introduire dans le texte constitutionnel la notion nouvelle de „*membres de la Chambre des Députés*“ qui, sauf en ce qui concerne l'article 142 de la proposition de révision, ne se retrouve plus par la suite dans le texte constitutionnel et qui fait naître l'impression fautive que les députés agissent dans le contexte de l'article sous examen en deux qualités institutionnelles différentes: collectivement, en tant que Chambre des députés, mais aussi individuellement, en tant que membres de celle-ci.
- La formule du serment se fait l'écho de celle de l'article 4 de la proposition de révision et prévoit que le Grand-Duc s'engage à „*maintenir l'indépendance nationale*“. Cette formule vient d'une époque où le Roi Grand-Duc pouvait être considéré comme étant le propriétaire du territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qu'il disposait donc du droit de se départir de certaines parties de ce territoire, fût-ce pour des raisons successorales ou patrimoniales. Si le Conseil d'Etat est d'accord pour la maintenir, c'est qu'elle se réfère à la fonction symbolique – celle de représenter l'Etat souverain et indépendant – dévolue à la personne du Chef de l'Etat et évoquée à l'article 4 de la proposition de révision (article 41 selon le Conseil d'Etat). Le Conseil d'Etat est par ailleurs d'avis que la formule du serment du Chef de l'Etat, tout comme celle du serment à prêter par le Régent ou le Lieutenant-Représentant (ou encore par les députés et les membres du Gouvernement), intégrera avantagusement l'allégeance aux droits et libertés.

Le Conseil d'Etat propose de compléter le texte de la proposition de révision par une disposition supplémentaire destinée à résoudre le problème du refus de prêter le serment constitutionnel, problème soulevé par le commentaire dudit article 45. Ce refus doit nécessairement empêcher l'accès à l'exercice des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat. Par ailleurs, il est à considérer comme l'équivalent d'une renonciation à succéder, de sorte qu'il sort ses effets non seulement dans le chef de la personne qui refuse de prêter le serment, mais aussi dans le chef de ses propres descendants.

Le texte de l'article 46 définit le cadre temporel endéans duquel doit intervenir la prestation du serment du successeur ou du Régent. La proposition de révision fixe à cet effet un délai maximal de dix jours après l'événement qui a provoqué l'ouverture de la succession ou de la régence.

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le principe de la règle proposée, mais il suggère plusieurs modifications du texte préconisé par les auteurs de la proposition de révision.

La formule „... *la Chambre des Députés doit se réunir ...*“ diverge de celle des „*membres de la Chambre des Députés*“ de l'article 45; la formule proposée par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article précité permet d'éliminer l'inconvénient que constituerait l'emploi de deux notions différentes pour désigner le même intervenant.

Bien qu'il soit inséré dans le chapitre portant sur le Grand-Duc (et dans la section traitant de la monarchie constitutionnelle, si le Conseil d'Etat est suivi), le texte se présente comme imposant une obligation à la Chambre des députés. Dans la mesure où le texte de la proposition de révision aurait pour but de couper court à toute velléité de la Chambre des députés d'allonger à sa guise la durée de l'interrègne, il y a lieu de relever que l'intervention de la Chambre des députés a le caractère d'une compétence liée et qu'en l'occurrence elle n'est pas libre d'organiser ses ordres du jour pendant la période des dix jours de façon à rendre impossible la prestation du serment par le successeur ou par le Régent.

Pour ce qui est en particulier de la situation du Régent, le Conseil d'Etat propose de la dissocier de l'article sous examen et de l'insérer dans l'article 46 (article 54 selon le Conseil d'Etat) consacré spécifiquement au Régent.

Ainsi, la disposition serait insérée avec celles relatives à la prise de fonction du Chef de l'Etat et à la formule du serment à prêter à ce moment dans un seul et même article qui, d'après la structure suggérée par le Conseil d'Etat, prendrait le numéro 53:

„**Art. 53.** (1) *Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales“.*

(2) *Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.*

(3) *Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants.“*

Articles 47, 48 et 49 (Article 54 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions des trois articles sous examen, qui ont tous trait à la régence, sous un seul et même article qui prendra le numéro 54 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.

L'article 47 de la proposition de révision règle la situation qui se présente si le successeur est encore mineur au moment du décès ou de l'abdication de son prédécesseur: il y aura lieu de désigner un Régent, et c'est la Chambre des députés qui est appelée à ce faire endéans le délai fixé par l'article 46 (article 53 selon le Conseil d'Etat).

Il y a donc un changement substantiel par rapport au texte de l'article 6 de la Constitution actuelle qui s'en remet au pacte de famille pour ce qui est de la désignation du Régent.

Le Conseil d'Etat concourt avec l'argumentation des auteurs de la proposition de révision qui relèvent dans le commentaire de l'article sous examen que la désignation du Régent est „une question d'intérêt national“, et que dès lors „il revient à la Chambre des Députés d'y pourvoir ...“. Il souligne que la résolution à prendre par la Chambre des députés constitue une décision individuelle et qu'il ne s'agit pas d'une loi formelle.

Le texte qui ferait l'objet du premier alinéa de l'article réservé à la régence aurait la teneur suivante:

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

L'article 48 innove en matière constitutionnelle en ce qu'il prévoit expressément la régence dans l'hypothèse où le Chef de l'Etat se trouverait dans l'impossibilité d'exercer ses attributions constitutionnelles. Il appartiendra au Gouvernement d'informer la Chambre des députés de cet état. La Chambre dispose d'un délai de dix jours pour reconnaître formellement cette impossibilité et pour pourvoir à la régence. La prise de position gouvernementale suggère d'appliquer les mêmes règles à la situation créée par l'impossibilité dans laquelle se trouverait le Grand-Duc de prêter le serment prévu à l'article 45 (article 53, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat).

L'article 49 a pour objet de délimiter le cercle des personnes susceptibles d'être désignées comme Régent en cas de minorité du Grand-Duc. La prise de position gouvernementale élargit la portée de l'article pour y englober l'hypothèse de la régence provoquée par l'impossibilité dans laquelle se trouve le Grand-Duc majeur de remplir ses obligations constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat peut se rallier aux deux propositions qui se complètent, de sorte que le texte de l'article sous examen, qu'il propose d'insérer à la suite du nouvel alinéa proposé, aurait la teneur suivante:

„Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53⁸², le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.“

Face aux dispositions de la Constitution actuelle abandonnant la désignation du Régent au pacte de famille, ce qui ouvre la possibilité de voir désigner plusieurs personnes, la proposition de révision retient que la régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et qui doit être un descendant du fondateur de la dynastie. La prise de position gouvernementale suggère une autre solution: la Chambre des députés ne dispose que d'un choix des plus limités – seul le père ou la mère

⁸² Art. 45 de la proposition de révision.

du Grand-Duc mineur peut être désigné Régent; par défaut, la Chambre devra désigner le parent le plus proche dans l'ordre de succession.

Le Conseil d'Etat donne la préférence au texte suggéré par la proposition de révision, et ce pour deux raisons: d'abord, parce que la régence suit des règles identiques, qu'elle soit provoquée par la minorité du Grand-Duc ou par l'impossibilité d'exercer ses obligations constitutionnelles dans laquelle se trouve le Grand-Duc majeur; ensuite, parce que cette approche donne à la Chambre des députés une certaine flexibilité quant au choix de la personne à désigner, tout en encadrant ce choix par l'ordre de succession. En fin de compte, grâce à une dissociation plus prononcée avec la tutelle civile, la solution de la proposition de révision ancre la régence davantage dans l'idée monarchique, en ce qu'elle fait un appel prioritaire à une personne figurant dans l'ordre de succession. Plus particulièrement, le Régent institué en cas d'impossibilité dans laquelle se trouve le Grand-Duc majeur d'assumer ses responsabilités permet de faire appel de façon anticipée à l'une des personnes figurant dans la chaîne historique que constitue l'ordre de succession. Dans l'hypothèse toutefois où la personne en ordre de succéder est encore mineure, le Conseil d'Etat pourrait se déclarer d'accord avec le principe de l'approche gouvernementale voulant que, dans ces conditions, la régence puisse également être attribuée au parent survivant, conjoint du Grand-Duc, au cas où celui-ci est décédé ou a abdicqué.

La formule du serment retenue tant par la proposition de révision que dans la prise de position gouvernementale ne donne pas satisfaction, en ce qu'elle reproduit simplement et à l'identique celle définie par l'article 45 de la proposition de révision (article 53, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat) à l'égard du Chef de l'Etat. De l'avis du Conseil d'Etat, le Régent, se trouvant dans la situation particulière d'être tenu à un devoir de fidélité à l'égard de la personne du Grand-Duc mineur, doit s'engager solennellement à exécuter sa mission fidèlement au Grand-Duc qu'il ne fait que représenter.

Les deux derniers alinéas de l'article 54 dans la structure suggérée par le Conseil d'Etat prendraient donc la teneur suivante:

„La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51⁸³. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales“.

L'article unique regroupant les dispositions des articles 47, 48 et 49 de la proposition de révision aurait dès lors le libellé suivant:

„Art. 54. Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales“.

Article 50 (Article 55 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen règle l'exercice des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat pendant les phases précédant les prestations de serment du Grand-Duc et du Régent, ainsi que pendant la période durant laquelle le Grand-Duc est dans l'impossibilité de les exercer (cf. article 48 de la proposition de révision; article 54, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat). C'est au Gouvernement qu'est confiée cette mission.

Dans le souci d'assurer la continuité des organes constitutionnels, souci qui se retrouve encore dans les articles 77 et 78 (articles 68 et 69 selon le Conseil d'Etat) relatifs à la Chambre des députés et dans

⁸³ Art. 42 de la proposition de révision.

l'article 102 (article 82 selon le Conseil d'Etat) relatif au Gouvernement, et qui semble aussi conditionner certaines considérations de l'avis précité de la Commission de Venise, le Conseil d'Etat marque son accord avec la proposition de révision qui entend prévenir les complications que pourrait engendrer le fait par le Chef de l'Etat de ne pas être à même de réagir face à des situations d'urgence. Tant que des décisions formelles sont à prendre par le Grand-Duc, fût-ce sous contreseing ministériel, l'institution constitutionnelle d'un „Chef de l'Etat“ doit être à même de réagir à tout moment. La situation de l'interrègne institutionnel à la tête de l'Etat est ainsi prévenue. L'intervention du Gouvernement sera, dans les trois hypothèses, de courte durée.

Le Conseil d'Etat peut se rallier au texte de la proposition de révision, mais, à titre subsidiaire, il pourrait aussi accepter la désignation d'un organe *ad hoc*, composé du président de la Chambre des députés, du Premier ministre et du président du Conseil d'Etat, solution qui ne se limiterait pas à l'intervention du seul pouvoir exécutif, et qui paraît respecter davantage la légitimité institutionnelle grâce à l'intervention des présidents de trois institutions constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat préconise le texte suivant:

„Art. 55. A partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ou du constat de son impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment du successeur, la fonction du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.“

Le texte alternatif envisagé par le Conseil d'Etat serait libellé comme suit:

„Art. 55. A partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ou du constat de son impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment du successeur, la fonction du Chef de l'Etat est exercée conjointement par le président de la Chambre des députés, le Premier ministre et le président du Conseil d'Etat. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.“

Article 51 (Article 56 selon le Conseil d'Etat)

L'article 51 sous examen prévoit le maintien de la fonction de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc, tout en précisant qu'il ne peut y avoir qu'un seul Lieutenant-Représentant. Le contenu du serment est lui aussi précisé.

Le Conseil d'Etat relève que la fonction du Lieutenant-Représentant présente des analogies très fortes avec celle du Régent. A moins que l'on considère la lieutenance être une sorte de délégation de signature pour des actes de toute nature, la délégation d'attributions constitutionnelles signifie que c'est le délégué, et lui seul, qui est appelé désormais à les exercer. Pour des raisons formelles aussi bien que pour des raisons pratiques, il sera donc nécessaire de rendre public l'acte déterminant le cadre des attributions déléguées.

La limitation du cercle des personnes susceptibles d'être appelées à la lieutenance à celles qui figurent dans l'ordre de succession est sage. Ce principe admis – et tant la proposition de révision que la prise de position gouvernementale l'admettent –, une légère reformulation du texte proposé pour cet article permettra d'éviter l'apparition dans la Constitution de la notion de „*famille grand-ducale*“ qui n'est pas autrement définie.

Le Conseil d'Etat propose en outre d'abandonner l'obligation faite au Lieutenant-Représentant de résider au Grand-Duché. Il est aujourd'hui accepté, et d'usage courant, que le Chef de l'Etat signe des lois à l'étranger, bien que le siège de l'institution se trouve à Luxembourg. Faut-il rappeler qu'à une certaine époque, la continuité de l'Etat n'a pu être assurée que parce que le Chef de l'Etat exerçait sa fonction constitutionnelle à partir de l'étranger?

Hormis deux modifications mineures („*attributions constitutionnelles*“ au lieu de „*pouvoirs constitutionnels*“, et renvoi à la formule du serment de l'article 47 (article 54, quatrième alinéa selon le Conseil d'Etat) au lieu de l'article 45 (article 53, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose encore de limiter à une seule occurrence la mention de la condition que le Lieutenant-Représentant doit figurer dans l'ordre de succession.

Le texte de l'article aurait donc la teneur suivante:

„Art. 56. Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er⁸⁴, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.“

⁸⁴ Art. 42 de la proposition de révision.

Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54⁸⁵.

*

Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc
(Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat,
 selon le Conseil d'Etat)

Selon la structure proposée par le Conseil d'Etat, les articles 52 à 58 de la proposition de révision figureront dans la section 1re du chapitre 3 réservée à la fonction du Chef de l'Etat. Cette section comprendra en outre à son début les dispositions de l'article 4 de la proposition de révision où elles figurent sous l'article 41 d'après la numérotation suggérée par le Conseil d'Etat.

Article 52 (Articles 42 et 43 selon le Conseil d'Etat)

Le texte de la proposition de révision réunit deux exigences de la Constitution actuelle qui synthétisent le rôle du Chef de l'Etat:

- il n'a que les attributions que lui accordent la Constitution et des lois particulières;
- il n'a pas d'attributions externes à la Constitution qui le situeraient au-dessus de celle-ci.

Au premier alinéa, la formule „... *et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même*“ a perdu sa valeur depuis les précisions apportées à l'article 32, paragraphes 3 et 4 de la Constitution actuelle, et reprises dans l'article 55 de la proposition de révision. Le Conseil d'Etat propose donc de la supprimer. L'allusion à l'hypothèse de lois votées contrairement à la Constitution constitue un argument supplémentaire en faveur de l'abandon du passage en question.

Cet alinéa se lirait par conséquent comme suit:

„Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.“

Quant au deuxième alinéa, la proposition de révision reprend textuellement la deuxième phrase de l'article 33 de la Constitution actuelle. Selon le Conseil d'Etat, l'agencement institutionnel fait qu'aujourd'hui le pouvoir exécutif est partagé par le Grand-Duc et le Gouvernement. Aussi propose-t-il de remplacer la référence à la Constitution et aux lois par le constat de cet exercice conjoint.

Le deuxième alinéa se lirait dès lors comme suit:

„Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.“

Au troisième alinéa, la formule „... *un membre du Gouvernement responsable*“, même si elle est simplement reprise du texte de l'article 45 de la Constitution actuelle, est ambiguë. Dans le contexte, l'adjectif „*responsable*“ peut en effet être attribué aussi bien au membre du Gouvernement qu'au Gouvernement. Puisque la formule a le sens „... qui en assume la responsabilité“, et puisque le Gouvernement dans son ensemble ne peut pas assumer la responsabilité pour l'acte posé par l'un de ses membres, le Conseil d'Etat préconise une formule qui ne laisse pas de doute que le contresigning doit consister dans la signature d'un membre du Gouvernement. La pratique politique a inventé le contresigning multiple, sinon même le contresigning par l'ensemble des membres du Gouvernement, pratique qui, sans être incompatible avec la visée du texte constitutionnel, constitue néanmoins un „*overkill*“ signalant un manque de rigueur préjudiciable au respect de la Constitution. En raison de la nature spéciale de la loi budgétaire annuelle, le Conseil d'Etat pourrait concevoir que cette loi, mais elle seule, pût être contresignée par l'ensemble du Gouvernement. Quant au membre du Gouvernement appelé à contresigner, il devrait s'agir chaque fois de celui des ministres ou secrétaires d'Etat compétents pour le ressort duquel relève le texte à signer par le Chef de l'Etat.

Le Conseil d'Etat propose de faire du troisième alinéa de l'article sous examen un article à part, libellé comme suit:

„Art. 43. Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement.“

Les deux articles proposés par le Conseil d'Etat se liraient dès lors comme suit:

⁸⁵ Art. 45 de la proposition de révision.

„Art. 42. Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

Art. 43. Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement.“

Article 53 (Article 41, troisième alinéa, première phrase selon le Conseil d'Etat)

Conformément à sa proposition figurant en introduction de son analyse de la section 2 sous examen, le Conseil d'Etat entend reprendre sous un premier article de cette section (l'article 41 selon le Conseil d'Etat) les dispositions de l'article 4 de la proposition de révision, tout en y ajoutant celles des articles 53 et 124.

Pour l'agencement des dispositions, il renvoie d'abord à ses observations relatives aux articles 4 et 124 précités. Il estime pour le surplus que le premier article de la section réservée à la fonction de Chef de l'Etat du Grand-Duc aurait avantage à faire ressortir la dimension représentative et symbolique de cette fonction, tout en mentionnant les garanties qui y sont attachées.

Dans ces conditions, il lui semble indiqué de retenir sous un seul et même article, figurant en première place de la section, les dispositions désignant le Grand-Duc comme Chef de l'Etat, rappelant ses fonctions représentatives et symboliques à la tête de l'Etat et documentant le caractère inviolable de sa personne. Etant donné que par ailleurs cette inviolabilité souffre depuis la modification de la Constitution du 8 août 2000 les dérogations imposées par le Statut de la Cour pénale internationale, il convient de regrouper le principe de l'inviolabilité de la personne du Grand-Duc avec les exceptions qui se dégagent de ce statut.

Par voie de conséquence, l'article sous examen se lirait comme suit:

„Art. 41. Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.

Sa personne est inviolable. Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.“

Articles 54, 55, 97 et 123 (Article 45 selon le Conseil d'Etat)

Les dispositions relatives au pouvoir réglementaire du Grand-Duc figurent respectivement à l'article 36 (pouvoir réglementaire d'exécution), ainsi qu'à l'article 32, paragraphe 3 (pouvoir réglementaire d'attribution) et paragraphe 4 (pouvoir réglementaire en cas de crise internationale) de la Constitution actuelle. Ces articles doivent être considérés ensemble avec l'article 37, quatrième alinéa qui a trait au pouvoir réglementaire d'exécution des traités internationaux. La Constitution dispose en outre à l'article 76, deuxième alinéa que le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution des actes réglementaires qu'il a posés en vertu des articles 36 et 37, quatrième alinéa. Ces dispositions figurent aux articles 54, 55, 123 et 97 de la proposition de révision.

La Constitution confère encore, tant dans sa version actuelle que selon les termes de la proposition de révision, un pouvoir réglementaire aux communes (cf. troisième phrase de l'article 107, paragraphe 3 de la Constitution actuelle devenant la troisième phrase de l'article 136, paragraphe 4 dans la proposition de révision) ainsi qu'aux établissements publics (cf. deuxième phrase de l'article 108bis de la Constitution actuelle devenant la deuxième phrase de l'article 138 dans la proposition de révision) et aux organes des professions libérales dotés de la personnalité civile (cf. deuxième alinéa de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution actuelle devenant le deuxième alinéa de l'article 35 dans la proposition de révision).

Aux yeux du Conseil d'Etat, le champ d'application de la compétence réglementaire du pouvoir exécutif a vocation à occuper une place charnière dans la future Constitution. En effet, le périmètre d'intervention fixé au pouvoir réglementaire déterminera le partage de la compétence normative de l'Etat entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Au regard de cette importance, le Conseil d'Etat se permettra de procéder à une analyse circonstanciée de l'application actuelle du pouvoir réglementaire avant de proposer une solution d'ensemble tenant en outre compte des problèmes d'application rencontrés dans le passé.

Les compétences réglementaires du pouvoir exécutif sont et seront exercées conjointement par le Chef de l'Etat et le Gouvernement.

Le Gouvernement détient à lui seul la compétence d'initier des actes réglementaires, cette initiative s'avérant une responsabilité collégiale. L'intervention du Chef de l'Etat se limite donc à authentifier par sa signature les projets gouvernementaux qui, en vue de leur mise en vigueur, requerront comme à l'heure actuelle (cf. article 52, troisième alinéa de la proposition de révision, soit l'article 43 selon le Conseil d'Etat) le contreseing d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement. Le Conseil d'Etat renvoie pour ces aspects à son examen des articles 52 et 101 de la proposition de révision (articles 43 et 83 selon le Conseil d'Etat).

Dans la suite, le Conseil d'Etat se propose d'évoquer le pouvoir réglementaire comme pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat, même si en fait ce pouvoir relève des attributions communes du Chef de l'Etat et du Gouvernement.

La Constitution actuelle distingue entre trois formes de pouvoir réglementaire du Grand Duc:

- le pouvoir réglementaire d'exécution (articles 36 et 37, quatrième alinéa);
- le pouvoir réglementaire d'attribution (article 32, paragraphe 3);
- le pouvoir réglementaire en cas de crise internationale (article 32, paragraphe 4).

La proposition de révision reprend la même distinction (cf. articles 54, 55 et 123).

Dans le passé, certains avis du Conseil d'Etat ainsi qu'une partie de la doctrine ont par ailleurs interprété l'article 32, paragraphe 2 de la Constitution actuelle (ou article 32, troisième alinéa avant la révision du 19 novembre 2004) comme confiant au Grand-Duc une autre forme de pouvoir réglementaire [„Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ...“].

Ce pouvoir avait été qualifié tantôt de pouvoir réglementaire d'attribution⁸⁶ (cf. avis du Conseil d'Etat du 19 février 2002 relatif au projet de révision de l'article 36 de la Constitution⁸⁷), tantôt de pouvoir réglementaire habilité. Avant la modification de l'article 32 de la Constitution intervenue le 19 novembre 2004, l'article 32, paragraphe 2 (article 52, premier alinéa de la proposition de révision) a servi de fondement constitutionnel pour les lois dites „d'habilitation“. Les dispositions de l'ancien article 32, paragraphe 2 constitueraient ainsi la base constitutionnelle selon laquelle le Grand-Duc disposerait d'une forme supplémentaire de pouvoir réglementaire que lui attribuent „les lois particulières portées en vertu de la Constitution même“.⁸⁸

Dans la mesure où les matières réservées sont exclues de la possibilité d'être déléguées au pouvoir réglementaire habilité (cf. avis précité du Conseil d'Etat du 19 février 2002), le Conseil d'Etat est à se demander si le champ d'application de ce pouvoir ne se confond pas en définitive avec celui du pouvoir réglementaire d'exécution.

Il voudrait en outre rappeler que, dans le cadre des travaux préparatoires qui ont mené à la révision de l'article 32 de la Constitution, le 19 novembre 2004, il avait noté que „Le paragraphe 4 [de l'article 32 de la Constitution] a vocation à se substituer à la pratique des lois habilitantes ayant jusqu'à présent régulièrement servi de fondement au pouvoir du Grand-Duc de prendre „en cas d'urgence constatée par lui, des règlements grand-ducaux, même dérogatoires à des dispositions légales existantes,

86 La qualification de „pouvoir réglementaire d'attribution“ utilisée en relation avec la compétence du Grand-Duc déduite de l'article 32, paragraphe 2 de la Constitution avant la révision de cet article, intervenue le 19 novembre 2004, ne doit pas être confondue avec le „pouvoir réglementaire d'attribution“, notion nouvellement retenue pour qualifier le pouvoir réglementaire dont question à l'article 32, paragraphe 3 depuis la révision précitée du 19 novembre 2004. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat préfère utiliser dans le premier cas la dénomination de „pouvoir réglementaire habilité“.

87 Cf. doc. parl. n° 4754².

88 Cf. Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et libertés fondamentaux, *sub* Commentaire de la Constitution luxembourgeoise article par article, *ad* article 32, p. 142: „Ce paragraphe 2 fait le pont entre le paragraphe 1er consacré à la puissance souveraine, et les paragraphes 3 et 4 consacrés à certains aspects particuliers du pouvoir réglementaire du Grand-Duc, donc de son rôle en matière de pouvoir exécutif. Il serait donc erroné de le lire exclusivement à partir du pouvoir réglementaire, en n'y voyant que le pouvoir réglementaire d'attribution. Certes, avant la réforme constitutionnelle de 2004, le bout de phrase „n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement (...) les lois particulières portées en vertu de la Constitution“ constituait le seul fondement sur lequel asseoir les lois dites des pouvoirs spéciaux pour peu qu'elles ne portassent pas sur les matières réservées à la loi par la Constitution. Or, la révision de 2004 rend superfétatoire les lois habilitantes, le nouveau paragraphe 3 réglant spécifiquement le pouvoir réglementaire du Grand-Duc à l'égard des matières réservées, alors que le paragraphe 4 l'organise en ce qui concerne les crises internationales et l'urgence, situations que les lois habilitantes étaient destinées à couvrir.“

ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier", sous réserve toutefois que „sont exceptées de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution“.⁸⁹

Dans les conditions données, et tout en renvoyant à l'examen de l'article 52 (article 42 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose d'abandonner la théorie du pouvoir réglementaire habilité.

Le pouvoir réglementaire d'exécution vise l'exécution tant des lois que des traités internationaux; il est prévu respectivement aux articles 36 et 37 de la Constitution actuelle (articles 54 et 123 de la proposition de révision).

Le pouvoir réglementaire d'exécution dit „spontané“ a vocation à s'appliquer chaque fois que la loi ne se suffit pas à elle-même pour être applicable. Dans la pratique, il appartient au pouvoir législatif de déterminer dans quelle mesure il entend donner à la loi la précision suffisante pour qu'elle puisse être applicable sans besoin de faire intervenir des mesures réglementaires d'exécution. Le degré de précision de la loi détermine dès lors l'intervention du pouvoir réglementaire et sa portée.⁹⁰

Le pouvoir réglementaire d'exécution répond par conséquent aux critères suivants:

- il intervient dans les matières législatives autres que les matières réservées;
- il peut s'appliquer de façon spontanée, sans que la loi ou le traité à exécuter le prévoie spécialement;
- il a une portée générale que la loi ou le traité à exécuter n'a pas besoin de préciser;
- il peut être délégué à un ou plusieurs membres du Gouvernement conformément à l'article 76, deuxième alinéa de la Constitution actuelle (article 97 de la proposition de révision).

Le pouvoir réglementaire d'attribution est prévu par l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (article 55, premier alinéa selon la proposition de révision).

L'expérience acquise avec l'application de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, depuis son introduction le 19 novembre 2004, a montré que les exigences posées à cet effet donnent lieu à des problèmes d'application, tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'attribution.

La Cour constitutionnelle a donné à cette disposition une interprétation large estimant qu'il suffit que la loi „se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail“, et que, pour ce faire, „la loi doit fixer les règles essentielles“ en laissant au règlement grand-ducal la charge de préciser les conditions d'application à partir du concept légalement formulé.⁹¹

Le Conseil d'Etat n'entend pas suivre l'approche de la Cour constitutionnelle pour surmonter les problèmes d'application pratique de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution actuelle.

Il propose plutôt d'abandonner l'exigence constitutionnelle voulant que, à côté de la finalité et des conditions, les „modalités“ doivent également être spécifiées par la loi pour mettre en œuvre le pouvoir réglementaire d'attribution dans les matières réservées.

Par voie de conséquence, le pouvoir réglementaire d'attribution sera fondé sur les critères suivants:

- il intervient dans les matières réservées par la Constitution à la loi;
- il doit être spécialement et expressément prévu dans la loi;
- la loi doit déterminer la finalité et les conditions du règlement grand-ducal à intervenir;
- il n'est pas susceptible de délégation.

Le Conseil d'Etat voudrait par ailleurs rappeler son avis du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l'article 37 de la Constitution⁹² dans lequel il réitérait sa suggestion déjà formulée dans un avis antérieur du 19 février 2002 relatif à la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution⁹³

89 Cf. avis complémentaire du Conseil d'Etat du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution (doc. parl. n° 4754⁵).

90 Cf. Cour adm., 1.7.2004, 17670C.

91 Cour constitutionnelle, arrêt 38/07, 2.3.2007.

92 Cf. doc. parl. n° 5034².

93 Cf. doc. parl. n° 4754².

de compléter ledit article 37 par une disposition destinée à faciliter la mise en œuvre des actes législatifs de l'Union européenne et notamment la transposition des directives⁹⁴.

Dans sa prise de position précitée du 22 juin 2011, le Gouvernement s'est prononcé en faveur d'un tel ajout, alors que les auteurs de la proposition de révision en avaient fait abstraction.

Au regard des points de vue en présence, et soucieux de régler de façon équilibrée le partage du pouvoir normatif également dans le domaine de la mise en œuvre des actes législatifs européens, le Conseil d'Etat juge indiqué de revoir sa proposition précitée en vue de maintenir au législateur la compétence de déterminer, de cas en cas, dans quelle mesure il est disposé à déléguer au pouvoir exécutif sa compétence de mise en œuvre des actes européens, chaque fois que cette mise en œuvre touche à des matières que la Constitution a réservées à la loi. A son avis, il convient de préciser qu'il appartiendra au législateur de fixer tant la portée de cette délégation que les modalités procédurales selon lesquelles le pouvoir exécutif devra en faire usage. La solution qu'il préconise ci-après lui semble pouvoir constituer un dénominateur commun entre l'objectif de maintenir également dans le domaine de la reprise en droit interne des actes juridiques de l'Union européenne auprès de la Chambre des députés la compétence des matières réservées et la volonté de confier à celle-ci la possibilité de déléguer, dans les cas et dans les limites ainsi que selon les conditions qu'elle déterminera elle-même, sa compétence, chaque fois qu'elle le jugera utile dans l'intérêt d'un alignement rapide et flexible du droit national au droit européen.

A l'époque, le Conseil d'Etat avait expliqué sa proposition précitée par un double constat. D'une part, la transposition des directives en droit national continue à poser problème au regard des nombreux écueils parfois complexes d'une traduction correcte et rapide des exigences européennes. D'autre part, la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, sociale et en matière de transports ne constitue pas vraiment une ouverture dans le sens d'un allègement de procédure, car en vertu de l'article 1er de cette loi „seront toutefois exceptées de cette réglementation, qui peut déroger aux lois existantes, les matières réservées à la loi par la Constitution“.

Il faut en outre se rendre à l'évidence que l'adhésion à l'Union européenne et la ratification des traités constitutifs de l'Union ont comporté le transfert de pouvoirs souverains à celle-ci, consentement qui est intervenu avec l'accord d'une majorité parlementaire qualifiée, prévue par ailleurs pour les modifications de la Constitution.

Il s'y ajoute que l'article 12 du Traité de l'Union européenne et le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne prévoient, eu égard notamment aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ancrés à l'article 5 du Traité, que les parlements nationaux prennent une part active à la genèse des actes juridiques de l'Union européenne qui permet à la limite de suspendre, voire de bloquer le processus législatif si le quorum de voix nationales pour ce faire est atteint.

Le Conseil d'Etat estime que, du moment que le pouvoir décisionnel se trouve transféré à l'Union européenne dans un domaine législatif déterminé, l'intervention des instances nationales se limite, en vertu de l'article 291, paragraphe 1er TFUE⁹⁵, à une pure obligation de mise en œuvre de ces actes normatifs pris à l'échelon européen. Les effets d'une loi luxembourgeoise qui, dans ces conditions, n'est plus en phase avec une disposition européenne postérieure, viennent à cesser du fait de l'entrée en vigueur de cette disposition européenne. Reste la question de savoir si une loi devenue matériellement caduque sous l'effet de l'évolution du droit européen peut être maintenue formellement. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne réserve à cette question une réponse claire et univoque: „Il résulte (...) de la jurisprudence de la Cour, en particulier de l'arrêt du 25 octobre 1979 [*République italienne*, 159/78, Rec. p. 3247] (...) que le maintien inchangé, dans la législation d'un Etat membre, d'un texte incompatible avec une disposition du traité, même directement applicable dans l'ordre juridique des Etats membres, donne lieu à une situation de fait ambiguë en maintenant les sujets de droit concernés dans un état d'incertitude quant aux possibilités qui leur sont réservées de faire

94 Cf. proposition de texte formulée dans l'avis du Conseil d'Etat du 19 février 2002: „Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l'application des actes de la Communauté et de l'Union européennes. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi“ (doc. parl. n° 4754², p. 11).

95 TFUE, art. 291, paragraphe 1er: „Les Etats membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union européenne.“

appel au droit communautaire et qu'un tel maintien constitue dès lors, dans le chef dudit Etat, un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité".⁹⁶

Une loi luxembourgeoise qui s'avère incompatible avec le droit européen doit, par conséquent, être abrogée formellement. Comme c'est le droit européen qui l'a matériellement rendue caduque, l'acte de droit interne destiné à l'abroger se résume dès lors à une simple mesure d'exécution du droit européen sans vraie portée normative. Aussi semble-t-il justifié, aux yeux du Conseil d'Etat, de faire dans le cadre sous examen abstraction des exigences liées au parallélisme des formes selon lequel toute loi à abroger, y compris celles rendues caduques sous l'effet du droit européen, ne pourrait l'être que par une autre loi.

En vertu de l'article 37, quatrième alinéa de la Constitution actuelle, le Grand-Duc est d'ores et déjà habilité à prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des traités, sans préjudice des matières réservées. Cette habilitation a jusqu'ici régulièrement servi pour édicter les mesures d'exécution que requièrent, le cas échéant, les règlements européens. La base de l'article 37, quatrième alinéa n'a par contre jamais été utilisée en matière de transposition de directives européennes, bien qu'*a priori* rien n'empêche le pouvoir exécutif de ce faire.

S'il y avait accord pour retenir que l'acte réglementaire qui a pour objet l'exécution ou la transposition d'un acte juridique européen peut intervenir même dans les matières réservées, il pourrait de l'avis du Conseil d'Etat s'avérer avantageux de prévoir formellement que l'acte réglementaire posé peut déroger à une loi existante, voire remplacer celle-ci (cf. dans le sens contraire: article 1er, premier alinéa, deuxième phrase de la loi précitée du 9 août 1971).

Le champ d'application qu'il est proposé de confier au pouvoir réglementaire n'en fait pourtant pas un pouvoir autonome d'exécution du droit européen dans les matières réservées de par la Constitution à la loi formelle. En effet, le Conseil d'Etat conçoit l'application des compétences réglementaires comme devant se situer dans le cadre d'une habilitation du pouvoir législatif en traçant les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre. Tout en renvoyant à l'économie générale de la loi précitée du 9 août 1971, il estime que le cadre à reprendre dans une ou plusieurs lois devrait notamment désigner les matières réservées, relevant par ailleurs de la compétence législative de l'Union européenne, susceptibles d'être mises en œuvre par des règlements grand-ducaux, ainsi que les conditions d'adoption de ces règlements (devant par exemple faire obligatoirement l'objet d'un avis du Conseil d'Etat et bénéficier de l'assentiment d'un organe parlementaire), tout en fixant les sanctions pénales et, le cas échéant, administratives en cas d'inobservation des normes réglementaires à créer, ainsi que les procédures pénales pour les constater.

En renvoyant pour le surplus aux considérations afférentes de ses avis précités de 2002 et 2004, le Conseil d'Etat propose de mettre à profit le cadre de la refonte globale de la Constitution pour la reprise de sa proposition de l'époque, sous une forme modifiée selon les orientations ci-avant. Tenant par ailleurs compte de l'évolution de la terminologie introduite par le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, il faut actualiser ponctuellement le libellé proposé; conformément à l'article 1er du Traité sur l'Union européenne et aux articles 288 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il faut plus particulièrement faire abstraction du terme „Communauté“ et parler par ailleurs d'„actes juridiques“ de l'Union européenne.⁹⁷

Le Conseil d'Etat propose dès lors une version modifiée de sa proposition de 2002 avec le libellé suivant:

„Il [= le Chef de l'Etat] prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.“

Le pouvoir réglementaire en cas de crise internationale est prévu par l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution actuelle (article 55, deuxième alinéa de la proposition de révision). Il répond aux conditions de mise en œuvre suivantes:

⁹⁶ Cf. arrêt de la CJCE du 15 octobre 1986, *République italienne*, 168/85.

⁹⁷ Cf. Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, sixième Partie, titre I, chapitre 2, section 1.– „*Les actes juridiques de l'Union*“ (intitulé, art. 289 à 291).

- l’hypothèse d’une crise internationale politique, militaire ou économique doit être donnée (à apprécier par l’autorité exerçant le pouvoir réglementaire);
- il doit y avoir urgence (à apprécier par l’autorité exerçant le pouvoir réglementaire);
- le pouvoir réglementaire en question s’étend à toutes les matières, y compris les matières réservées par la Constitution à la loi formelle (les règlements pris sur base de l’article 32, paragraphe 4 de la Constitution peuvent ainsi déroger à des lois existantes);
- la durée de validité des règlements pris sur base de l’article 32, paragraphe 4 de la Constitution est limitée à trois mois.

Il pourrait être argué que ce pouvoir comporte le risque d’un blocage du travail normatif de l’Etat dans le cas d’une crise internationale qui empêcherait la Chambre des députés d’exercer ses attributions au-delà de trois mois, à moins de reconnaître au pouvoir réglementaire le droit de proroger par un nouveau règlement les dispositions échues après trois mois. Or, le Conseil d’Etat avait déjà réfuté cette possibilité dans son avis complémentaire du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l’article 36 de la Constitution⁹⁸, lorsqu’il avait constaté: „... au regard d’une crise internationale déterminée et de l’urgence d’y réagir, règlement sur règlement ne vaut. En d’autres termes, face à une situation exceptionnelle précise le Grand-Duc ne pourra, dans une même matière, prendre des règlements en cascade. Il réglemente dans l’immédiat et pour une durée maximale de trois mois en épuisant de la sorte le pouvoir spécial qu’il tire directement de la Constitution. Pour le cas où cette crise internationale risquerait de perdurer au-delà de ce délai, tout devrait être mis en œuvre pour mettre le législateur en mesure d’intervenir dans les domaines que la Constitution réserve à la loi“.

Il a confirmé ce point de vue dans un avis du 25 novembre 2008⁹⁹ en retenant: „Le pouvoir exorbitant conféré au Grand-Duc, dérogeant aux compétences dévolues exclusivement au législateur dans les matières réservées à la loi formelle et dérogeant aux lois existantes, ne doit s’appliquer que dans des situations exceptionnelles requérant une intervention des pouvoirs publics avec une urgence telle que le processus législatif ne pourrait aboutir dans un délai adapté à la situation. La limitation de la durée d’application, prévue par le Constituant, doit permettre au législateur d’assumer à nouveau pleinement ses compétences.“

Le Conseil d’Etat propose de regrouper les dispositions relatives au pouvoir réglementaire sous un seul article 45 qui reprendrait sous une forme modifiée le libellé des articles 54, 55, 97 et 123.

Cet article se lirait comme suit:

„Art. 45. (1) Le Chef de l’Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l’exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.

Dans l’exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu’il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d’exécution.

(2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu’aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l’application des actes juridiques de l’Union européenne.

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.

(4) En cas de crise internationale, le Chef de l’Etat peut, s’il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogeant à des dispositions légales existantes.

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.“

Concernant le pouvoir réglementaire des communes, les auteurs de la proposition de révision entendent reprendre littéralement les dispositions inscrites à l’article 107 de la Constitution actuelle à l’article 136 de leur proposition, où ces dispositions feraient l’objet de la troisième phrase du paragraphe 4. Par ailleurs, il convient de noter que la question de savoir si les règlements communaux

⁹⁸ Cf. doc. parl. n° 4754⁴.

⁹⁹ Cf. doc. parl. n° 5900⁶.

peuvent intervenir ou non dans les matières réservées par la Constitution à la loi n'est pas abordée dans la Constitution. Il faut en conclure que tant sous le régime de la Constitution actuelle que selon la proposition de révision il n'est pas permis aux communes de prendre des règlements en ignorant la réserve légale prévue par la Constitution.

Quant au pouvoir réglementaire des établissements publics et des organes professionnels dotés de la personnalité juridique, le Conseil d'Etat constate que les actes réglementaires à poser touchent à leur tour fréquemment à des matières réservées, notamment lorsqu'ils prévoient des restrictions de la liberté de commerce et de l'industrie ou du libre exercice de la profession libérale ou de l'activité agricole.

Il estime dans ces conditions indiqué de rapprocher les dispositions concernées du libellé de l'article 55 de la proposition de révision (article 45, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat).

Par ailleurs, la coexistence de plusieurs pouvoirs réglementaires est susceptible de donner lieu à des conflits de compétence, voire à des incohérences, en particulier lorsque les champs d'application des lois de base permettent aux pouvoirs réglementaires identifiés d'interférer pour prendre les mesures d'exécution, notamment lorsque le libellé des dispositions légales de base, parfois conçu en des termes généraux, ne permet pas *a priori* d'empêcher ce risque d'interférences. La façon de prévenir des conflits de règlements pourrait à ses yeux consister à appliquer au pouvoir réglementaire des établissements publics et des organes professionnels la délimitation du pouvoir réglementaire des communes que la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoit à son article 29¹⁰⁰, tout en élevant la disposition en question au rang d'une règle constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat propose encore de regrouper le pouvoir réglementaire des établissements publics (cf. article 138 de la proposition de révision, article 110 selon le Conseil d'Etat) et des organes des professions libérales (article 35, deuxième alinéa de la proposition de révision; article 110 selon le Conseil d'Etat) sous le chapitre 12 que la proposition de révision a d'ores et déjà réservé aux dispositions sur les établissements publics, devenant selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat le chapitre 9. – *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*. Il estime par ailleurs qu'il y aura intérêt à réserver à la loi la faculté d'étendre aux chambres professionnelles un tel pouvoir réglementaire. A son avis, il devra enfin être prévu que le pouvoir réglementaire accordé par la loi à des organes de professions libérales ou à des chambres professionnelles pourra s'étendre, tout comme celui des établissements publics de l'Etat, aux matières réservées, si la loi en détermine la finalité et les conditions.

En outre, il est évident que les règlements des établissements publics et des organes professionnels doivent, tout comme ceux édictés par les instances étatiques ou communales, être publiés dans les formes prévues par la Constitution en vue de pouvoir sortir leurs effets (cf. article 140 de la proposition de révision, article 101 selon le Conseil d'Etat).

Articles 56 et 57 (Articles 46, 47 et 48 selon le Conseil d'Etat)

Les deux articles sous examen concernent des droits dits régaliens. L'article 56 porte sur le droit de grâce qui doit dorénavant être encadré par la loi, repris de l'article 38 de la Constitution actuelle, alors que l'article 57 reconduit l'article 41 de la Constitution actuelle portant sur le droit de conférer les ordres civils et militaires.

Par ailleurs, les auteurs de la proposition de révision ont prévu de supprimer un autre droit régalien inscrit à l'article 39 de la Constitution actuelle, celui de battre monnaie, c'est-à-dire la pratique de frapper la monnaie à l'effigie du Chef de l'Etat. Dans sa prise de position précitée (cf. article 58*bis*), le Gouvernement en propose le maintien. Le Conseil d'Etat se rallie à cette dernière option.

La reconduction des textes des articles 38 et 41 de la Constitution actuelle comporte à son tour deux observations: d'abord, leur place dans l'énumération changera si les propositions ultérieures du Conseil d'Etat sont suivies. Ensuite, la mention des membres du Gouvernement n'a pas sa place dans le contexte du droit de grâce confié au Chef de l'Etat. La question de leur responsabilité particulière sera traitée à part.

Le Conseil d'Etat ne voit pas de raison qui l'amènerait à proposer une modification supplémentaire du texte de ces deux articles.

¹⁰⁰ Loi communale modifiée du 13 décembre 1988:

„[Les règlements communaux] ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale.“

Au regard des considérations qui précèdent, les trois articles proposés se liraient comme suit:

„Art. 46. Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges.

Art. 47. Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

Art. 48. Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi.“

Article 58 (Article 57 selon le Conseil d'Etat)

La précision apportée par le texte de la proposition de révision – le Grand-Duc ne peut conférer des titres de noblesse qu'à des membres de la famille grand-ducale – ne constitue qu'une limitation apparente des pouvoirs actuels du Grand-Duc, puisque dans le passé il n'a guère fait usage de la faculté générale que lui accorde la Constitution. Le Conseil d'Etat ne conçoit par ailleurs pas qu'au début du XXI^e siècle, l'introduction de nouveaux titres de noblesse puisse répondre à un besoin politique ou à un intérêt général. Compte tenu de la modification introduite par la proposition de révision, le Conseil d'Etat propose de transférer la disposition sous revue dans la section du présent chapitre consacrée au statut du Grand-Duc (Section 2.– *De la monarchie constitutionnelle*, article 57 selon le Conseil d'Etat).

Il paraît pour le reste superflu de relever dans le texte constitutionnel que le Grand-Duc ne peut pas, en conférant des titres de noblesse, leur attacher des privilèges, l'article 52 (article 42 selon le Conseil d'Etat) s'opposant expressément à cette hypothèse. Par respect pour le texte historique, il ne s'opposerait cependant pas au libellé en question.

L'article se lirait comme suit:

„Art. 57. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.“

Article 59 (Article 49 selon le Conseil d'Etat)

La proposition de révision propose de remplacer l'actuelle liste civile par une dotation budgétaire, elle aussi fixée par la loi lors de la prise de fonction d'un nouveau Grand-Duc, mais susceptible d'être relevée par la suite. Cette dotation serait à la disposition du Chef de l'Etat pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction et celles engendrées par l'administration à son service. Le Chef de l'Etat serait libre de définir et d'organiser cette administration qui jouirait de la personnalité civile.

Le Conseil d'Etat voit dans les efforts concédés par les auteurs de la proposition de révision une tentative d'assurer la concordance du texte constitutionnel avec la situation de fait, donc d'éliminer l'une des fictions dont parle l'exposé des motifs.

Tout en estimant que l'article 43 de la Constitution actuelle doit être remis sur le métier, le Conseil d'Etat ne suit pas entièrement les auteurs de la proposition de révision alors que la phrase intermédiaire du premier alinéa de l'article sous examen n'est de toute façon pas suffisamment précise, puisqu'elle ne traduit pas l'entière réalité budgétaire actuelle. Le Conseil d'Etat propose d'affiner la mention des frais supposés être couverts par la dotation budgétaire, et de mentionner dans le texte constitutionnel qu'une allocation peut être allouée au Chef de l'Etat lui-même ainsi qu'à l'ancien Chef de l'Etat. D'autres personnes, en règle normale des membres de la famille grand-ducale, appelées par la Constitution à assister ou à suppléer le Chef de l'Etat – le Régent et le Lieutenant-Représentant – sont à prendre elles aussi en considération.

Etant donné qu'il y a lieu, d'une part, de prévenir toute ambiguïté au sujet de la qualification de la dotation du point de vue de la législation en matière de sécurité sociale et qu'il faut, d'autre part, prendre en considération la diversité des situations qui peuvent se présenter, le Conseil d'Etat propose d'insérer dans l'intérêt du conjoint survivant et des orphelins mineurs un alinéa supplémentaire dans l'article 49 (selon le Conseil d'Etat) qui pourrait se lire comme suit:

„Elle [= la loi] règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique.“

Quant au dernier alinéa de l'article sous examen, le Conseil d'Etat y voit l'idée des auteurs de la proposition de révision de donner une assise juridique ferme à l'appareil administratif dont le Chef de l'Etat a besoin pour assumer son rôle. Tout comme la Chambre des députés est libre d'organiser en toute autonomie son organisation interne, et tout comme le Chef de l'Etat est libre d'organiser le

fonctionnement du Gouvernement, il doit disposer de la même liberté et de la même autonomie pour organiser le fonctionnement de son administration. Le choix du terme „*administration*“ n’est cependant pas approprié, puisqu’il provoque la confusion entre l’appareil administratif sur lequel s’appuie le Chef de l’Etat et l’Administration des biens du Grand-Duc dont les activités n’ont que très partiellement rapport avec les attributions constitutionnelles du Chef de l’Etat. La gestion du patrimoine du Grand-Duc, ou même, dans un sens plus large, de la famille grand-ducale, est une affaire qui relève des intérêts privés et qui ne peut être une matière constitutionnelle que dans la mesure où une situation exorbitante du droit commun serait seule en mesure de tenir compte de tous les aspects en cause. Cette situation serait à régler dans la section 2.– *De la monarchie constitutionnelle* (selon le Conseil d’Etat) du chapitre 3. Le Conseil d’Etat renvoie à ce sujet plus particulièrement à son analyse de l’article 144 de la proposition de révision (article 58 selon le Conseil d’Etat).

La proposition du Conseil d’Etat vise donc à mettre à la disposition du Chef de l’Etat un appareil administratif dont le coût de fonctionnement est pris en charge par le budget de l’Etat moyennant versement d’une dotation annuelle au Chef de l’Etat. Cette administration fera partie de l’Etat et n’aura pas besoin de bénéficier de la personnalité juridique. Inutile donc de la constituer en établissement public (ce qui exigerait la définition d’un régime juridique compatible avec l’article 108*bis* de la Constitution actuelle, texte auquel la proposition de révision n’apporte pas de changement). Les agents en seront des fonctionnaires et des employés de l’Etat, de sorte qu’il ne sera pas nécessaire de créer un statut particulier. L’organisation de ces services, quelque large que soit l’autonomie accordée à cet effet au Chef de l’Etat, requiert l’intervention d’une loi.

Quant à la dotation elle-même, elle sera fixée lors de l’entrée en fonction d’un nouveau Grand-Duc et pourra être adaptée par la suite moyennant vote d’une loi spéciale. Peu importe qu’elle contienne une ligne budgétaire ou plusieurs, la transparence requise étant établie, comme pour de nombreux autres articles budgétaires, grâce aux explications et justifications de détail étayant le ou les montants retenus.

Le Conseil d’Etat propose en outre d’intégrer dans cette dotation l’actuelle liste civile qui a perdu son utilité depuis que le budget de l’Etat l’entoure de six autres articles destinés à assumer des dépenses engendrées par la nécessité d’encadrer administrativement le Chef de l’Etat, au point que le montant inscrit au titre de la liste civile représente moins du huitième du total des crédits disponibles. Dans la mesure où il s’agit d’honorer les services que le Grand-Duc rend à l’Etat, il ne paraît plus nécessaire d’entourer cet état de fait de précautions de langage; le remplacement de la notion „*liste civile*“ par celle de „*dotation*“ ne pourra donc pas être perçu comme constituant un manque de respect à l’égard du Chef de l’Etat.

La dotation proposée par le Conseil d’Etat est donc destinée à remplacer l’actuelle liste civile et à prendre en charge les frais de fonctionnement des services administratifs qui sont à la disposition du Chef de l’Etat.

L’article se lirait comme suit:

„**Art. 49.** (1) *La loi organise les services du Chef de l’Etat.*

(2) *La loi fixe, à charge du budget de l’Etat, la dotation annuelle du Chef de l’Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l’ancien Chef de l’Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant.*

Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s’applique.“

Article 60 (Article 50 selon le Conseil d’Etat)

L’article sous examen, qui affecte le Palais de Luxembourg et le Château de Berg à l’habitation du Grand-Duc, confirme la situation découlant de l’article 44 de la Constitution actuelle.

Le Conseil d’Etat estime, en renvoyant à d’autres constitutions européennes consacrant le principe de la monarchie constitutionnelle, qu’un tel article n’a plus sa place dans la Constitution, non pas parce qu’il voudrait provoquer une modification de l’affectation des deux immeubles, mais parce que les décisions sur l’affectation des immeubles dépendant des domaines de l’Etat relèvent du ministre des Finances, qui agit sous le contrôle du Parlement. La transformation d’une décision ministérielle en règle constitutionnelle, en présence d’une tradition plus que séculaire et en l’absence de toute velléité de modifier l’état des choses actuelles, ne pourra être interprétée que dans le sens d’un soupçon quant aux intentions véritables du Gouvernement.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat pourrait marquer son accord avec la suppression de cet article. Or, en constatant que les auteurs de la proposition de révision, rejoints en cela par le Gouvernement dans sa prise de position précitée, entendent maintenir cet article, le libellé en serait à lire comme suit:

„**Art. 50.** *Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat.*“

Chapitre 4.– De la Chambre des Députés

(Chapitre 4. – De la Chambre des députés, selon le Conseil d'Etat)

Selon les auteurs de la proposition de révision, le nouvel ordonnancement des dispositions concernant la Chambre des députés prévoit des adaptations moins spectaculaires mais non moins importantes que celles concernant le Grand-Duc et le Gouvernement.¹⁰¹ Les modifications majeures touchant au chapitre 4 de la Constitution, qui reste, selon la nouvelle structure proposée, réservé à la Chambre des députés, sont décrites comme suit:

- Le référendum inscrit à l'article 51, paragraphe (7) fait l'objet d'un article 87 nouveau.
- La formule du serment prévue à l'article 57 doit, aux termes de l'article 71 nouveau, être prescrite par le règlement de la Chambre.
- Le droit d'enquête prévu à l'article 64 en vigueur est complété à l'article 88 nouveau par un alinéa nouveau obligeant la Chambre à instituer une commission d'enquête à la demande d'un tiers au moins de ses membres.
- Les dispositions en vigueur des articles 51, paragraphe (2) et 70 sont réunies sous un seul article 75 nouveau qui traite de l'organisation interne de la Chambre.
- Les dispositions de l'article 72 en vigueur sur l'ouverture et la clôture des sessions sont reprises sous une forme modifiée à l'article 76 nouveau.
- Les dispositions de l'article 34 en vigueur sur la promulgation des lois font l'objet d'un article 85 nouveau dans le cadre de la section relative aux attributions législatives de la Chambre des Députés.
- Il est inséré dans la Constitution un article 86 nouveau sur l'initiative législative populaire.¹⁰²

La fin du XIXe siècle a été marquée par le renforcement du pouvoir parlementaire face à un effacement progressif des prérogatives grand-ducales ainsi que par l'émancipation du Gouvernement de la tutelle monarchique.

Depuis la révision constitutionnelle de 1919, la Nation, représentée par la Chambre des députés, est formellement le siège de la souveraineté, principe qui apparaîtra dorénavant dans les toutes premières dispositions de la Constitution (cf. article 3 de la proposition de révision, article 3 selon le Conseil d'Etat). Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire, fondée sur le suffrage universel et direct (articles 2 et 62, paragraphe 3 de la proposition de révision, articles 2 et 60, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat), et la possibilité de consulter directement par la voie d'un référendum les électeurs sur des questions d'intérêt politique, introduite en 1919, reste l'exception et est placée sous le contrôle de la Chambre, qui en garde, sauf pour ce qui est des consultations populaires au sujet des révisions de la Constitution, la maîtrise de l'initiative et des questions à soumettre aux électeurs (article 87 de la proposition de révision, article 73 selon le Conseil d'Etat). Depuis la révision de l'article 34 de la Constitution, le 12 mars 2009, la Chambre détient seule le pouvoir législatif (article 81 de la proposition de révision, article 72 selon le Conseil d'Etat). Les membres du Gouvernement sont responsables devant elle de l'action du pouvoir exécutif (article 101 de la proposition de révision, article 83 selon le Conseil d'Etat).

Les auteurs de l'„Essai sur une refonte de la Constitution“, figurant en troisième partie de l'ouvrage précité „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“, avaient constaté que trois facteurs conditionnent la place que la Chambre des députés occupe dans la Constitution et la façon dont le pouvoir législatif est exercé: l'héritage constitutionnel du XIXe siècle, le monacisme parlementaire et les interrogations qui planaient encore en 2006 sur la forme d'association des parlements nationaux au processus décisionnel communautaire.

101 Cf. doc. parl. n° 6030, Exposé des motifs, p. 6.

102 Cf. doc. parl. n° 6030, Exposé des motifs, p. 7.

C'est précisément la volonté de surmonter les tares inhérentes au premier facteur – l'héritage constitutionnel du XIXe siècle et le souci en 1868 „de traduire la théorie démocratique d'une façon ne heurtant guère et épargnant plutôt l'idéal monarchique"¹⁰³ – qui détermine les raisons principales plaidant de l'avis des auteurs de la proposition de révision en faveur d'une refonte de la Constitution, dont notamment la modernisation de la terminologie désuète par endroits et la nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs.

Quant à la possibilité des parlements nationaux d'intervenir dans le processus décisionnel de l'Union européenne, la question a trouvé une réponse satisfaisante dans le cadre du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007¹⁰⁴. Sur le plan national, la question est réglée au chapitre 16 du titre V du règlement de la Chambre des députés¹⁰⁵ ainsi que dans l'aide-mémoire sur la coopération entre la Chambre des députés et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en matière de politique européenne faisant l'objet de l'annexe 2 dudit règlement. D'autres constitutions européennes prévoient explicitement les formes d'intervention du Parlement national dans les affaires touchant à l'Union européenne¹⁰⁶ et notamment sa participation à la préparation des actes normatifs européens. Tout en renvoyant à ses considérations plus amplement développées au sujet de l'article 5 nouveau qu'il propose d'ajouter au chapitre 1er, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une approche analogue dans la Constitution luxembourgeoise n'est pas forcément nécessaire. Du moment que le principe même de l'adhésion du Luxembourg à l'Union européenne et à l'intégration européenne est prévu parmi les dispositions formant le chapitre 1er de la nouvelle Constitution, l'utilité d'évoquer explicitement cette adhésion encore de façon spécifique sous l'angle de vue de la participation de la Chambre des députés au processus décisionnel de l'Union n'est pas donnée. Pareille disposition poserait en effet la question de l'intérêt d'évoquer cette adhésion également encore sous d'autres angles de vue faisant intervenir d'autres pouvoirs institutionnels, tels par exemple le Gouvernement ou les organes judiciaires.

Quant au rôle institutionnel de la Chambre des députés, les auteurs de la proposition de révision entendent maintenir les fonctions parlementaires actuelles: fonction législative, contrôle de l'exécutif et fonction constituante.

Le système institutionnel luxembourgeois est caractérisé, contrairement à la situation prévalant dans de nombreuses autres démocraties parlementaires à travers le monde, par l'attribution des fonctions parlementaires à une seule chambre, à laquelle revient dès lors la plénitude des pouvoirs et de la responsabilité attachés à ces fonctions. L'option monocamérale prise par les constituants du XIXe siècle, certes longuement discutée avant l'adoption des textes de 1848, 1856 et 1868, l'a néanmoins emporté à chaque fois que la question avait été soulevée. Le Conseil d'Etat n'entend pas plus que les auteurs de la proposition de révision remettre en cause cet acquis du paysage institutionnel luxembourgeois.

Dans son avis précité, la Commission de Venise estime que „la Constitution est l'expression d'une grande confiance à l'égard du législateur en ce que plusieurs dispositions du projet de Constitution luxembourgeoise réservent exclusivement à la loi le soin de déterminer les restrictions susceptibles d'affecter les droits et libertés"¹⁰⁷. Ce sentiment semble partagé par une partie de la doctrine en ce qui concerne plus spécialement le pouvoir constituant de la Chambre qui apparaît comme le seul maître de notre Loi fondamentale et qui n'a à rendre des comptes que dans l'hypothèse d'une consultation référendaire.¹⁰⁸ Pour ce qui est de l'analyse de ce dernier point, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations générales du présent avis et à son examen de l'article 142 de la proposition de révision (article 120 selon le Conseil d'Etat).

103 Cf. Alphonse Huss, „La Constitution dans la perspective historique“, in Feuille de liaison de la Conférence St. Yves, n° 72, mars 1998, p. 4.

104 Cf. Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union Européenne et Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexés au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, des Protocoles, de l'Annexe et de l'Acte final de la Conférence intergouvernementale, signés à Lisbonne, le 13 décembre 2007 et approuvés par la loi du 3 juillet 2008 (Mém. A n° 99 du 11 juillet 2008).

105 Cf. règlement de la Chambre des Députés (texte coordonné à jour au 14 mars 2012), titre V, chapitre 16.– *Des affaires européennes* – Mémorial A n° 50 du 22 mars 2012.

106 Cf. art. 168 de la Constitution belge; chapitre X, art. 6 de la Constitution suédoise; art. 23 de la Loi fondamentale allemande; art. 88-1 et svts de la Constitution française; art. 93 et 96 de la Constitution finlandaise.

107 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 40.

108 Cf. Prof. J. Gerkrath, „Le mécanisme de la révision constitutionnelle au Grand-Duché de Luxembourg“, in Journal des Tribunaux Luxembourg n° 6, 5 décembre 2009.

Contrairement à d'autres constitutions européennes plus récentes, la Constitution actuelle réserve une place importante aux règles de fonctionnement interne de la Chambre des députés, qui pourraient tout aussi bien figurer dans son règlement, leur présence dans le texte constitutionnel s'expliquant surtout par des raisons historiques remontant à une époque où le pouvoir parlementaire luttait encore pour s'imposer à côté d'un pouvoir monarchique aux relents autocratiques.

Les dispositions visées concernent entre autres la vérification de ses pouvoirs, la désignation de son bureau, la manière de s'occuper des pétitions, les modalités de voter retenues pour adopter une loi, la subdivision de la législature en sessions ordinaires et extraordinaires et l'indemnisation des députés. Même si les auteurs de la proposition de révision ont opté pour la reconduction de l'approche actuelle, le Conseil d'Etat proposera de renvoyer du moins pour la subdivision de la législature en sessions parlementaires et l'indemnisation des députés respectivement au règlement de la Chambre des députés et à la loi ordinaire.

L'analyse ci-après des articles du chapitre 4 sous examen est faite par référence aux trois fonctions précitées, la fonction constituante étant cependant traitée dans le cadre de l'examen d'un chapitre 11 nouveau que le Conseil d'Etat propose d'introduire et de réserver aux dispositions ayant trait aux révisions constitutionnelles. Par ailleurs, il échet d'examiner aussi les dispositions relatives à la désignation des députés et à la constitution de la Chambre après une nouvelle élection, au mode d'organisation et de fonctionnement de la Chambre, au statut du député. Enfin, il convient de voir quelle sera la place réservée à la démocratie directe tant en matière législative qu'en matière constitutionnelle.

Avant de procéder à cette analyse, le Conseil d'Etat voudrait encore prendre position à l'égard de l'article 61 de la proposition de révision dont le contenu est repris de l'article 50 de la Constitution actuelle.

*

Section 1.– Fonctions et composition
(Section 1re.– De la représentation de la Nation,
 selon le Conseil d'Etat)

La section 1re du chapitre 4 de la proposition de révision comprend les articles 61 à 70, qui reprennent dans un ordre numérique modifié les articles 50, 51, paragraphes 3 à 6, 52, 53, 54, 55, 56 et 58 de la Constitution actuelle.

Plutôt que d'associer de façon un peu inhabituelle les termes „fonctions“ et „composition“ dans l'intitulé de la section sous examen, le Conseil d'Etat préférerait une référence claire au rôle de la Chambre des députés comme représentant la Nation souveraine, documentant de la façon la légitimité élective qui est celle du Parlement comme seule institution étatique qui n'est pas nommée, mais élue. Aussi propose-t-il de modifier ledit intitulé en écrivant „Section 1re.– De la représentation de la Nation“.

Article 61 (Article 59 selon le Conseil d'Etat)

Aux termes de sa première phrase, l'article 61 dispose que „La Chambre des Députés représente le pays“. Abstraction faite de la dénomination de l'assemblée parlementaire qui a évolué au fil des constitutions du XIXe siècle, cette disposition est restée inchangée depuis 1848. Or, la fonction représentative de la Chambre ne revêt toute sa portée qu'en la lisant ensemble avec l'article 3 (article 32, paragraphe 1er, premier alinéa de la Constitution actuelle) qui désigne la Nation comme siège de la souveraineté et avec l'article 2 (article 51, paragraphe 1er de la Constitution actuelle) qui place le Grand-Duché de Luxembourg sous le régime de la démocratie parlementaire ou démocratie représentative. L'option rédactionnelle retenue par les auteurs, qui vise le „pays“ plutôt que la „Nation“, s'explique devant la toile de fond de ces antécédents. Dans l'intérêt d'une harmonisation du libellé constitutionnel, le Conseil d'Etat préférerait cependant le terme „Nation“, notion aux contours constitutionnels bien plus précis que le terme „pays“, dont la place dans la Constitution pourrait tout au plus encore être justifiée par des raisons historiques.

Par analogie aux chapitres 3 et 5 ayant trait respectivement au Grand-Duc et au Gouvernement, d'une part, et au chapitre 7 relatif à la Justice, d'autre part, qui font explicitement état des pouvoirs exécutif et judiciaire, le Conseil d'Etat suggère de compléter la disposition sous examen par une mention explicite du pouvoir législatif que détient la Chambre des députés. Selon le Conseil d'Etat, cette mention ferait l'objet d'une deuxième phrase de l'article introductif du chapitre sous examen.

Quant à la seconde phrase de l'article sous examen selon la proposition de révision, elle a trait à l'interdiction du mandat impératif. Dans son ouvrage „La Constitution oubliée“¹⁰⁹, Alex Bonn s'était déjà penché sur la question tout en mettant en exergue le choix d'une terminologie inhabituelle, qui n'apparaît nulle part ailleurs dans le texte constitutionnel, et qui se réfère non pas aux électeurs, mais aux commettants des représentants de la Nation. *A priori*, la notion de „commettants“ „rappelle bien plus les concepts juridiques du droit privé“ que de seoir au langage constitutionnel usuel. La prohibition du mandat impératif remonte à la Constitution française du 3 septembre 1791¹¹⁰ qui a rejeté la théorie de l'Ancien Régime considérant l'élu comme mandataire de ses électeurs, et qui a consacré l'axiome selon lequel le Parlement tout entier représente la Nation tout entière. Dans cette optique, le terme „commettant“ pour désigner ceux pour compte desquels agit le „commissionnaire“¹¹¹ décrit mieux qu'une référence aux seuls „électeurs“ le mandat que les députés assument dans l'intérêt général de la Nation. Ils ne sont responsables ni vis-à-vis de leurs électeurs ni vis-à-vis de leur parti, car ils ne doivent avoir à cœur que la réalisation de l'intérêt public; en définitive, ils ne sont soumis qu'à leur conscience.¹¹²

Le Conseil d'Etat regrette l'absence d'un commentaire de l'article, absence qui tient probablement à la reprise pure et simple de l'article 50 de la Constitution actuelle dans la proposition de révision. Depuis l'existence d'un scrutin de liste introduit dès 1919 et l'introduction d'une échéance électorale unique pour l'ensemble des députés depuis 1956, le député individuel est probablement moins exposé en cours de mandat à d'éventuelles pressions des électeurs votant dans son fief que tel était le cas à l'époque où, avant l'introduction du scrutin proportionnel, les députés étaient élus indirectement d'abord, directement ensuite sur une base cantonale. „A partir de ce moment la prohibition du mandat impératif, maintenue dans les termes traditionnels, changea de sens et prit une signification différente.“¹¹³

L'existence de partis et de groupes parlementaires soudés a sans aucun doute le mérite de contribuer à un débat politique structuré sur les grandes questions qui intéressent la Nation. Or, l'on ne saurait par ailleurs méconnaître l'existence de liens de dépendance entre le député individuel et la formation politique sur la liste de laquelle il a été élu et souhaite, le cas échéant, être réélu, en profitant tout au long de son mandat des structures organisationnelles et des moyens financiers de son parti politique et groupe parlementaire. Enfin, l'intérêt des élus de peser devant la toile de fond d'une complexité croissante de la législation les conséquences pour les milieux sociétaux avant d'adopter tel texte légal met le député au contact régulier avec les milieux socioprofessionnels qui risque de l'exposer à des pressions de la part de toutes sortes de groupes d'intérêt entendant influencer sur le processus législatif. Ce phénomène, mieux connu sous sa désignation anglaise de *lobbying*, constitue une autre forme d'influence sur l'exercice du pouvoir de décision des membres d'une assemblée parlementaire.

De l'avis du Conseil d'Etat, le terme bien plus large de „commettant“ apparaît dans les conditions données comme visant en tout cas non seulement les électeurs, mais comme englobant également les partis politiques, voire les groupes de pression qui entendent faire infléchir en leur faveur les choix législatifs de la Chambre des députés. Le choix rédactionnel implique ainsi que le député n'a pas à recevoir de quelconques instructions ni de la part des citoyens qui l'ont élu ni d'aucun groupe d'intérêts, ni de la part des instances de son parti, nonobstant la discipline qui joue normalement au sein d'un groupe parlementaire, voire de la majorité gouvernementale. L'emploi de la notion de „commettants“¹¹⁴ reflète aux yeux du Conseil d'Etat de façon adéquate la préoccupation du constituant.

109 Cf. Alex Bonn, *La Constitution oubliée (La prohibition du mandat impératif)*, 1968.

110 Cf. Constitution française, 3 septembre 1791, titre III – chapitre premier, section III, art. 7:

„Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas les représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.“

111 Cf. Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, *sub verbo* „Commettant“.

112 Cf. Loi fondamentale allemande, art. 38, paragraphe 1er:

„Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages ... sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“

113 Alex Bonn, *op. cit.*, p. 20.

114 Alex Bonn, *op. cit.*, pp. 19, 21 et 22: „La formule employée par les Constituants luxembourgeois est singulièrement plus énergique [que le modèle belge] ... Il faut essayer de déterminer qui sont les „commettants“ des députés. Sont-ce leurs électeurs? Il serait quelque peu téméraire de l'affirmer. En donnant leur voix au candidat, les électeurs entendent, dans la plupart des cas, se prononcer en faveur de son programme. ... Le programme est l'œuvre du parti politique. Les candidats, s'ils veulent figurer sur la liste du parti, n'ont qu'à l'adopter. ... le député, appartenant à la fraction parlementaire d'un parti politique, est autrement lié que ne l'était son prédécesseur d'antan. Rares sont les projets de loi au sujet desquels les partis abandonnent le vote à leurs députés. Cela ne se produit que pour des projets sans portée politique. Ils deviennent de moins en moins nombreux. ... [Les lois] seront votées par les députés à l'invitation de leur parti.“

Le Conseil d'Etat note cependant que d'autres constitutions européennes de facture plus récente comportent une référence claire et directe à l'interdiction du mandat impératif.

Si telle était la volonté de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat pourrait s'accommoder de la reconduction légèrement actualisée de la formule formant la deuxième phrase de l'article 50 de la Constitution actuelle. Plutôt que d'énoncer de façon biaisée l'interdiction du mandat impératif, il aurait cependant une nette préférence pour l'énoncé direct et précis de cette interdiction en s'inspirant des formules retenues par plusieurs autres constitutions européennes.¹¹⁵

Si la Chambre des députés préfère s'en tenir au libellé actuel, l'article 61 (article 59 selon le Conseil d'Etat) se lirait comme suit:

„Art. 59. La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.

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

La formule qui aurait la préférence du Conseil d'Etat serait la suivante:

„Art. 59. La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.

Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif.“

Article 62 (Article 60 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen reprend textuellement le libellé des paragraphes 3 à 6 de l'article 51 de la Constitution actuelle, hormis l'obligation de tenir compte de la nouvelle numérotation de l'article réglant la procédure des révisions constitutionnelles auxquelles les dispositions sous examen renvoient en vue de déterminer la majorité qualifiée requise pour changer le nombre des députés à élire par circonscription électorale.

Le Conseil d'Etat note que, suivant la volonté des auteurs de la proposition de révision, la Constitution future continuera à régler en détail les questions relatives au scrutin tandis qu'elle donnera compétence à la loi pour régler tout ce qui a trait aux élections communales et qu'elle laissera à la loi, sans même en évoquer le principe, le soin d'organiser le scrutin pour la désignation des membres du Parlement européen désignés par les électeurs luxembourgeois.

Conformément aux observations du Conseil d'Etat au sujet de l'article 9 (article 10 selon le Conseil d'Etat), les questions relatives au droit actif et passif de participer aux élections pour le Parlement européen procèdent du droit de l'Union européenne et n'ont dès lors pas leur place dans la Constitution. Quant aux élections des conseillers communaux, il renvoie à l'article 136, paragraphe 2 (article 112 selon le Conseil d'Etat).

L'option prise par les auteurs de la proposition de révision de scinder l'article 51 de la Constitution actuelle trouve l'accord du Conseil d'Etat qui se permet toutefois de revenir à la suppression pure et simple du paragraphe 2 lors de l'examen de l'article 75 de la proposition de révision (article 68 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat note encore que le paragraphe 3 de l'article 62 de la proposition de révision reprend textuellement les dispositions de l'article 51, paragraphe 5. Contrairement à une des préoccupations essentielles de la loi électorale, le texte constitutionnel reste muet sur le caractère secret du scrutin. Selon le Conseil d'Etat, il y aurait intérêt à ajouter cet élément.

Par ailleurs, tout en renvoyant à son commentaire afférent relatif à l'article 70, le Conseil d'Etat aurait une nette préférence pour intégrer les dispositions en question comme paragraphe 2 de l'article sous examen, le caractère direct des élections ayant sa place au paragraphe 3.

Par souci de cohérence rédactionnelle, il propose encore de regrouper la deuxième phrase du paragraphe 1er avec les dispositions du paragraphe 4 où elle fera l'objet d'un deuxième alinéa.

Enfin, il convient de prévoir une disposition réservant à la loi tout ce qui a trait aux élections parlementaires. Cette disposition a vocation à remplacer tant la première phrase du deuxième alinéa de l'article 63 que le deuxième alinéa de l'article 64. Se faisant par ailleurs l'écho des auteurs de l'ouvrage

¹¹⁵ Cf. Constitution espagnole, art. 67, paragraphe 21: „Les membres des Cortes Generales ne sont pas liés par un mandat impératif“; Constitution française, art. 27, alinéa 1er: „Tout mandat impératif est nul“; Constitution danoise, art. 56: „Les membres du Folketing ne sont liés que par leur conviction et non par un mandat impératif de leurs électeurs“; Constitution belge, art. 42: „Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus“.

„Le Conseil d’Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“ ainsi que de la Commission de Venise, le Conseil d’Etat estime que la loi à laquelle il est renvoyé devrait être adoptée à la majorité qualifiée pour éviter *a priori* qu’une majorité fortuite de parlementaires ne puisse spolier indûment les garanties constitutionnelles entourant le droit de vote actif et passif.

Le Conseil d’Etat propose d’insérer cette disposition à l’article 62 (article 60, paragraphe 3, deuxième alinéa selon le Conseil d’Etat).

L’alinéa aurait la teneur suivante:

„Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.“

Pour le surplus, cet article ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d’Etat propose dès lors de retenir le libellé suivant:

„Art. 60. (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

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

Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.

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

- le Sud avec les cantons d’Esch-sur-Alzette et Capellen;*
- le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;*
- le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;*
- l’Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.*

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

Articles 63 à 65 (Article 61 selon le Conseil d’Etat)

Sauf de scinder en deux articles séparés le contenu de l’article 52 de la Constitution actuelle, les dispositions des articles 63 et 64 de la proposition de révision en sont reprises textuellement. Elles déterminent les conditions de l’électorat actif au nouvel article 63 et celles de l’électorat passif au nouvel article 64.

L’article 63 continue à évoquer explicitement trois conditions à remplir en matière d’électorat actif, à savoir la nationalité luxembourgeoise, la jouissance des droits civils et politiques et la majorité d’âge.

Ce même article proscriit en outre de façon absolue la condition du paiement d’un cens pour l’accès à l’électorat actif, mais il accorde au législateur la possibilité de restreindre cet accès par d’autres conditions que celles nommément évoquées.

L’article 64 prévoit les mêmes conditions que celles de l’article 63 pour l’accès à l’électorat passif, tout en ajoutant celle de la domiciliation au Luxembourg et tout en précisant qu’à côté de ces quatre conditions aucune autre condition d’éligibilité ne pourra être exigée.

Même si les chambres parlementaires de certaines autres démocraties européennes comportent des mandataires représentant leurs citoyens habitant hors des frontières nationales, le Conseil d’Etat n’entend pas voir pareille solution reprise pour le Luxembourg. Il estime en effet que la solution actuelle d’admettre le vote par correspondance, mais de requérir de la part des élus d’être domiciliés au pays, a fait ses preuves en pratique et n’a dès lors pas intérêt à être remise en cause.

Si les conditions concernant la nationalité et la majorité ainsi que, pour le droit électoral passif, celle de la domiciliation au Luxembourg ne posent par conséquent guère de problèmes d’application, tel n’est pas le cas pour la condition tenant aux droits politiques et civils dont doit jouir l’électeur.

Les articles 63 et 64 maintiennent en effet la formule historique de la jouissance des droits civils et politiques comme condition de l’électorat actif et passif. Cette condition remonte à une époque où restait vive la mémoire des dégradations civiques de l’époque révolutionnaire. La référence aux droits civils soulève des interrogations alors que le droit de vote est le droit politique par excellence et qu’il n’y a aucune raison de le lier à la catégorie des droits civils. La formule pouvait avoir une signification

à une époque où certains citoyens, notamment les femmes, n'avaient pas la totalité des droits dans la vie civile et politique. Les femmes ont ainsi eu le droit de vote en 1919 mais les femmes mariées sont restées privées de plusieurs droits de la vie civile jusque dans les années 1970. A l'heure actuelle, tout Luxembourgeois qui a atteint l'âge de la majorité est titulaire de tous les droits et doit pouvoir les exercer, sauf à être privé de leur exercice par décision de justice. Les cas de privation de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité font justement l'objet de l'article 65. La condition de la jouissance des droits civils et politiques ne s'impose par conséquent pas, même s'il faut reconnaître que le législateur français l'a maintenue à l'article L. 2 du Code électoral, à côté des critères de la majorité et de la capacité¹¹⁶.

Quant aux conditions de la privation du droit électoral actif ou passif, le maintien de la condition de la jouissance des droits civils ne saurait pas davantage être justifié par la nécessité de tenir compte de la situation des majeurs sous tutelle. La mise sous tutelle d'un majeur se fait par décision de justice et peut parfaitement être envisagée dans une formulation plus large de l'article 65 de la proposition de révision, qui vise expressément les majeurs sous tutelle. S'ajoute à cela que d'autres législations et notamment la législation française ne prévoient plus une perte d'office et absolue du droit de vote en cas de mise sous tutelle. La question est réglée en France à l'article L. 5 du Code électoral qui prévoit que le juge des tutelles peut autoriser le majeur sous tutelle à voter¹¹⁷. La privation du droit de vote n'est dès lors plus automatique. De l'avis du Conseil d'Etat, il serait préférable de renvoyer au Code civil et d'investir le juge de la compétence de déterminer la privation du droit de vote en cas de mise sous tutelle, sous curatelle ou sous sauvegarde de la Justice.

Il y a encore une incohérence entre les articles 63 et 64 de la proposition de révision dans la mesure où l'article 63 renvoie à la loi qui peut prévoir d'autres conditions pour l'exercice du droit de voter et l'article 64 selon lequel aucune condition d'éligibilité, autre que celle prévue dans la disposition, n'est requise. Les critères d'éligibilité seraient-ils dès lors moins stricts que ceux de l'électorat actif? Selon le Conseil d'Etat, il est impératif d'harmoniser les conditions.

L'interdiction du cens maintenue à l'article 63 est dépourvue de signification dans un texte constitutionnel moderne. Le caractère universel du suffrage consacré à l'article 62 (article 60 selon le Conseil d'Etat) rend juridiquement superflue une référence à l'institution historique du cens.

Le fait de retenir le critère de la détention pour fonder la privation du droit de vote actif et passif dont question à l'article 65 de la proposition de révision répond à des critiques émises par la Cour européenne des droits de l'Homme quant à une privation du droit de vote du simple fait d'une détention¹¹⁸. En commentant dans sa prise de position précitée le texte de l'article 65 de la proposition de révision, le Gouvernement note que „les constitutions française et belge ne contiennent pas de règles relatives à la privation du droit de vote actif et passif. Ces règles figurent dans un texte législatif“. Le Gouvernement admet, à juste titre, que l'on pourrait „envisager la suppression de l'article 65 de la proposition de révision constitutionnelle, de sorte que les règles visant la privation du droit politique en cause seraient intégralement du domaine de la loi“. Or, en continuant, il estime qu'il est „préférable de conserver dans le texte constitutionnel des règles relatives à la privation du droit de vote actif et passif“, et cela „dans le respect d'une certaine tradition constitutionnelle“. Le Conseil d'Etat ne partage pas cette approche, et donne la préférence à une solution renvoyant à la loi pour régler la question.

Le texte de la proposition de révision soulève encore des interrogations en ce qu'il est fait référence à des condamnations pour crime ou délit, concepts étrangers à la Constitution et consacrés dans le Code pénal.

Ce qui est déterminant dans l'optique des droits individuels est la définition des cas dans lesquels une privation du droit de vote peut intervenir. La durée de privation du droit de vote n'est pas plus pertinente que ne l'est la durée de la privation de liberté. Or, dans les textes sur le principe de la légalité des peines, il n'est pas envisagé de fixer des taux de durée de privation de liberté ou des taux sur les

116 Cf. Code électoral français, art. L. 2:

„Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.“

117 Cf. Code électoral français, art. L. 5:

„Lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée.“

118 Cf. arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme du 6 octobre 2005, *Hirst c. Royaume-Uni* et du 23 novembre 2010, *Greens et M.T. c. Royaume-Uni*.

amendes. Pour quelle raison des taux devraient-ils être prévus dans le texte constitutionnel en ce qui concerne la privation du droit de vote?

En guise de conclusion, le Conseil d'Etat propose de supprimer dans les articles 63 et 64 sous examen la référence à la jouissance des droits civils et politiques. Quant à l'article 65, il propose d'insérer une disposition générale renvoyant à la loi ordinaire pour déterminer les cas où le juge aura compétence de priver un citoyen du droit de vote, que ce soit en matière pénale ou civile. Par ailleurs, les trois dispositions en question auraient avantage à être regroupées dans un seul article, libellé comme suit:

„**Art. 61.** (1) *Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis.*

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

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

Articles 66 à 69 (Articles 62 et 63 selon le Conseil d'Etat)

L'article 66 reprend de façon littérale les paragraphes 1er et 2 de l'article 54 de la Constitution actuelle. Les dispositions du paragraphe 3 de cet article sont à leur tour transférées vers l'article 68 de la proposition de révision.

L'article 66, tel que proposé par les auteurs de la proposition de révision, a trait aux incompatibilités avec le mandat de député. Traditionnellement, la Constitution luxembourgeoise y réserve une grande importance, contrairement à nombre d'autres constitutions européennes. Les incompatibilités visées ont pour but d'empêcher l'exercice cumulé de fonctions assurées au service de certaines institutions constitutionnelles et celles de député.

La portée de ces incompatibilités apparaît seulement à la lumière de l'article 55 de la Constitution actuelle repris littéralement par les auteurs de la proposition de révision en vue d'en faire l'objet de l'article 69. En vertu de cet article 69, l'énumération des incompatibilités de l'article 66 ne fait „*pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir*“. Si, d'un côté, la loi ordinaire ne peut pas restreindre la portée des incompatibilités déterminées par le futur article 69 de la Constitution, rien ne pourra pourtant dans les conditions prévues empêcher une majorité parlementaire d'élargir le champ d'application de ces incompatibilités. Cette crainte peut être rapprochée de l'analyse critique que la Commission de Venise a faite de l'article 63 de la proposition de révision sous examen relative aux conditions de l'électorat actif.¹¹⁹

Les incompatibilités visées par l'article 66 de la proposition de révision couvrent tant la situation des représentants d'autres institutions, tels les membres du Gouvernement, du Conseil d'Etat et des juridictions de l'ordre judiciaire, que celles de certains fonctionnaires de l'Etat relevant plus particulièrement de la Cour des comptes, des commissariats de district ou de l'Armée ou chargés d'activités comptables ou de recette pour compte de l'Etat. Lors du cycle de révisions constitutionnelles du 12 juillet 1996, il avait manifestement été omis de mentionner à côté des magistrats de l'ordre judiciaire ceux relevant des juridictions administratives nouvellement créées à l'époque, omission que mentionne aussi la prise de position précitée du Gouvernement. Il reste que le paragraphe 1er de l'article 66 apparaît comme un tronc incompressible d'incompatibilités directement visées par la Constitution, qui fait par ailleurs confiance au législateur pour élargir par la voie d'une loi ordinaire le périmètre effectif de ces incompatibilités.

D'autres constitutions européennes ne prévoient pas d'incompatibilité entre la fonction de membre du Gouvernement et le mandat de député; or pareille incompatibilité se trouve inscrite dans la Constitution depuis 1848. Le Conseil d'Etat n'entend pas remettre en cause ce choix. Il en est de même de l'incompatibilité du mandat de député avec la fonction de conseiller d'Etat, qui a été inscrite dans la Constitution lors de la révision du 15 mai 1948.

Quant aux autres incompatibilités explicitement prévues dans la Constitution, elles visent certains postes au sein de la fonction publique, tandis que la loi électorale modifiée du 18 février 2003 a érigé de façon générale en incompatibilité les fonctions des agents publics, du fait de leur subordination

¹¹⁹ Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 88.

hiérarchique au pouvoir exécutif. Plutôt que d'énumérer plusieurs fonctions au sein de la fonction publique jugées incompatibles avec le mandat de député par la Constitution et de laisser la loi ordinaire étendre par ailleurs le relevé de ces incompatibilités (cf. article 129 de la loi électorale précitée), le Conseil d'Etat donne la préférence à une formule inscrite dans la Constitution elle-même qui rend de manière précise incompatible le mandat de député avec l'exercice de tout emploi public. Cette approche permet de limiter l'énumération des incompatibilités prévue par la proposition de révision à celles avec les fonctions de membre du Gouvernement ou de membre du Conseil d'Etat. Il propose en outre de reléguer à une loi votée à la majorité qualifiée le soin de déterminer ce qu'il faut entendre par emploi public.¹²⁰

En renvoyant aux exigences de l'Union européenne limitant le droit des Etats membres de réserver à leurs nationaux certaines fonctions publiques qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, le Conseil d'Etat se demande si cette réserve ne pourrait pas s'appliquer aussi en matière d'incompatibilité avec le mandat de député. Pareille option réduirait d'autant le nombre des fonctionnaires et employés publics que la législation actuelle n'autorise pas à continuer leur activité professionnelle pour l'Etat, les communes ou d'autres personnes de droit public en cas d'acceptation d'un mandat de député.

Se pose en outre la question de la compatibilité de principe du mandat parlementaire avec certaines activités privées comportant une dépendance notamment financière de l'Etat ou d'un Etat étranger,¹²¹ voire d'une organisation internationale. Dans la mesure où le constituant reste fidèle à sa démarche générale de fixer les grands principes dans la Loi fondamentale tout en reléguant à la loi ordinaire les aménagements requis à leur application, il faut se demander si l'évocation des incompatibilités ne pourrait pas se réduire aux points 1 et 2 du paragraphe 1er de l'article 66 et à l'article 69 de la proposition de révision évitant, comme le suggère la prise de position gouvernementale, d'allonger l'énumération prévue dans le texte proposé par la commission parlementaire. Dans l'intérêt d'endiguer le risque d'un détournement du pouvoir législatif par la majorité parlementaire à des fins spoliant indûment les droits de la minorité, il s'avère indiqué de prévoir des modalités de mise en œuvre des dispositions précitées permettant au Parlement de s'autocontrôler grâce à l'adoption à la majorité qualifiée des dispositions légales relatives aux incompatibilités visées.

Dans la première optique exposée ci-avant, le deuxième alinéa à ajouter à l'article 66 de la proposition de révision se lirait comme suit:

„Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.“

S'il était par contre suivi quant à sa proposition de réduire le relevé des incompatibilités entre les emplois publics et le mandat de député, le Conseil d'Etat pourrait s'accommoder aussi du libellé suivant pour le deuxième alinéa:

„Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public qui comporte une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.“

L'article 67 de la proposition de révision reprend les dispositions de l'article 58 de la Constitution actuelle qui est, sauf quelques adaptations rédactionnelles mineures, resté inchangé depuis la Constitution de 1848. Il ne donne pas lieu à observation.

L'article 68 de la proposition de révision reprend textuellement le paragraphe 3 de l'article 54 de la Constitution actuelle. Le texte figure dans la Constitution depuis la révision du 15 mai 1948 et ne donne pas non plus lieu à observation.

Les articles 67 à 69 de la proposition de révision ont tous les trois trait soit aux incompatibilités entre le mandat de député et d'autres fonctions, soit aux droits et obligations qui s'en dégagent. Ces

¹²⁰ Cf. loi électorale modifiée du 18 février 2003, art. 129, paragraphe 1er:

„... le mandat de parlementaire est incompatible avec la qualité de fonctionnaire, employé ou ouvrier exerçant un emploi rémunéré par l'Etat, par un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, par une commune, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance d'une commune ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi rémunéré par la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.“

¹²¹ Cf. Frédéric Rouvillois, Droit constitutionnel (La Ve République), Flammarion, 2001, p. 186-187.

dispositions auront selon le Conseil d'Etat avantage à être réunies sous un seul article, subdivisé en trois paragraphes. Il suggère encore de remplacer à l'article 67 l'expression „*emploi salarié*“ par les termes plus appropriés de „*emploi rémunéré*“.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant aux articles 66 à 69 (articles 62 et 63 selon le Conseil d'Etat):

„Art. 62. *Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.*

Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

Art. 63. (1) *Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.*

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

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

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

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

Si le Conseil d'Etat était suivi quant à sa proposition alternative de limiter l'incompatibilité entre le mandat de député et certains emplois publics seulement, l'article 62 se lirait comme suit:

„Art. 62. *Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.*

Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public qui comporte une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.“

Article 70 (Article 60, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat)

Cet article, qui a trait à la durée du mandat de député, reprend textuellement les dispositions de l'article 56 de la Constitution actuelle.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux articles 62 et 78 de la proposition de révision (articles 60 et 69 selon le Conseil d'Etat) et propose, au regard de la proposition de texte faite ci-avant à l'endroit dudit article 62 (article 60, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat), de supprimer l'article sous examen.

*

Section 2.– Organisation et fonctionnement

(Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés, selon le Conseil d'Etat)

La section 2 du chapitre 4 porte sur les articles 71 à 78 qui reprennent de la Constitution actuelle les articles 51, paragraphe 2, 57, 60, 61, 62, 70, 72 et 74.

Les auteurs de la proposition de révision ont pris soin de transférer vers d'autres sections du chapitre 4, notamment celles ayant respectivement trait aux „*attributions législatives*“ (section 3), aux „*autres prérogatives de la Chambre des Députés*“ (section 4) et au „*statut du député*“ (section 5), sinon vers d'autres chapitres de la proposition de révision, plusieurs des dispositions qui apparaissent mélangées à celles relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Chambre des députés dans le chapitre IV de la Constitution actuelle.

Sur un plan formel, le Conseil d'Etat propose d'écrire „Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés“.

Article 71 (Article 64 selon le Conseil d'Etat)

C'est à bon escient que les auteurs de la proposition de révision ont prévu de placer en introduction de la section relative à l'organisation et au fonctionnement de la Chambre des députés l'article relatif à la vérification de la qualité d'élu et à la validation consécutive du mandat de député.

Il s'agit d'une compétence que la Chambre exerce de façon souveraine et qui est sans recours. Pour des raisons d'ordre rédactionnel, le Conseil d'Etat propose cependant de remplacer le verbe „*juge*“, suggérant une compétence juridictionnelle, par „*statue*“, qui lui semble mieux approprié en relation avec les pouvoirs de la Chambre des députés.

Le texte du paragraphe 1er de l'article sous examen, repris textuellement (sauf la désignation de la Chambre comme „*Chambre des députés*“) de l'article 57, paragraphe 1er de la Constitution actuelle, ne donne pas lieu à observation.

En ce qui concerne le contenu des paragraphes 2 et 3 de l'article sous examen, faisant l'objet des paragraphes 2 et 3 de l'article 57 de la Constitution actuelle, les auteurs prévoient par contre d'innover pour ce qui est du serment à prêter par les députés.

La formule inscrite à l'article 57 de la Constitution actuelle se présente comme suit: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat“. Selon les auteurs de la proposition de révision, cette formule disparaîtrait du texte constitutionnel en vue d'être remplacée par un „*serment prévu par le règlement* [de la Chambre des députés]“.

Le Conseil d'Etat estime que si, de l'avis des auteurs de la proposition de révision, la valeur symbolique de l'assermentation des représentants des pouvoirs étatiques ne mérite plus une place formelle dans la Constitution, il y aurait du moins lieu de prévoir cette formule dans une loi, conformément au principe inscrit à l'article 139 de la proposition de révision (article 21 selon le Conseil d'Etat). S'il est suivi par ailleurs quant à la façon qu'il proposera ci-après pour les représentants des autres institutions, la Constitution se limitera dorénavant à évoquer les seules formules des serments du Grand-Duc, d'une part, et du Régent et du Lieutenant-Représentant, d'autre part.

De l'avis du Conseil d'Etat, ce fut à bon escient que la Commission de Venise a dans son avis précité mis en exergue une lacune concernant la présidence de la séance prévue en début de législature pour permettre à la Chambre de valider les mandats des élus. En effet, conformément à l'article 2 du règlement de la Chambre, le député qui préside cette session n'est pas nommé par ses pairs, mais cette mission revient de droit au membre le plus âgé, suivant en cela une tradition qui est également présente dans nombre d'autres constitutions européennes. De l'avis du Conseil d'Etat, il serait néanmoins judicieux de combler la lacune mentionnée par la Commission de Venise¹²², même si par exemple la Constitution belge¹²³, qui à bien des égards fut source d'inspiration pour les constituants luxembourgeois, ne s'en préoccupe pas.

Le paragraphe 3 de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat, sauf la proposition d'en faire le paragraphe 2 pour des raisons de structure logique du texte.

L'absence de précision dans le texte constitutionnel sur la durée effective pendant laquelle une Chambre élue peut exercer ses fonctions pourra donner lieu à des interprétations divergentes, surtout si le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition de supprimer le principe de la dissolution de la Chambre par le Grand-Duc au profit d'une approche évoquant une faculté partagée pour ce faire au profit de la Chambre et du Chef de l'Etat en vue de décider de la tenue d'élections anticipées. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de disposer que les fonctions de la Chambre prennent fin le jour de nouvelles élections. Maître de son organisation et de son ordre du jour, la Chambre décidera de la durée de la période précédant les élections où elle chômera effectivement, tout en étant pourtant en droit de reprendre et d'exercer jusqu'à la veille des élections si une situation urgente le demandait. Cette précision pourrait faire l'objet d'un paragraphe 3 de l'article sous examen.

Le Conseil d'Etat rappelle encore sa suggestion formulée dans le commentaire introductif du chapitre sous examen quant à l'opportunité de ne plus évoquer dans le texte constitutionnel la subdivision d'une législature en sessions parlementaires qui lui paraît devoir relever du règlement de la Chambre.

¹²² Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 94.

¹²³ Cf. Constitution belge, art. 52:

„A chaque session, chacune des Chambres nomme son président, ses vice-présidents, et compose son bureau.“

Il renvoie par ailleurs à ses observations relatives à l'article 72 et au paragraphe 1er de l'article 76 de la proposition de révision, et il propose de rédiger comme suit l'article sous examen:

„Art. 64. (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65¹²⁴, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus.

(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi.

(3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections.“

Article 72 (Article 65 selon le Conseil d'Etat)

Sauf le changement faisant de la „Chambre“ dans l'article 60 de la Constitution actuelle la „Chambre des Députés“ dans l'article 72 de la proposition de révision, le libellé n'est pas modifié, notamment en ce qui concerne la désignation par la Chambre des députés d'un président et de plusieurs vice-présidents ainsi que la nomination des membres de son bureau en chaque début de session.

Le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à l'article sous examen:

„Art. 65. La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement.“

Article 73 (Article 66 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen qui prescrit, sauf exception, le caractère public des débats parlementaires reprend les dispositions figurant à l'article 61 de la Constitution actuelle, tout en précisant qu'il s'agit de la „Chambre des députés“.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler, sauf à remplacer l'article „le“ par le mot „son“ devant le terme „règlement“ pour éviter des confusions avec d'autres normes juridiques portant la même dénomination.

L'article en question se lirait donc comme suit:

„Art. 66. Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement.“

Article 74 (Article 67 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend le contenu de l'article 62 de la Constitution actuelle en disposant que les votes de la Chambre des députés interviennent à la majorité absolue des suffrages, faisant que sont seuls pris en compte les députés ayant pris part au vote (et non l'ensemble des députés siégeant à la Chambre) et qu'en cas de partage de voix, la proposition en délibération est rejetée. Le deuxième alinéa ajoute que le quorum de présence exigé pour délibérer est donné lorsque la majorité de l'ensemble des députés est présente. Le Conseil d'Etat estime que dans la mesure où, par définition, la majorité absolue exige la réunion de la moitié des suffrages exprimés plus un, la précision, voulant qu'en cas de partage des voix la proposition mise en délibération soit rejetée, s'avère redondante par rapport à la phrase qui précède et aura dès lors avantage à être omise.

Il propose en plus de reprendre dans le cadre de l'article sous examen le texte du troisième alinéa de l'article 83 de la proposition de révision relatif au vote par procuration.

Tout en notant par ailleurs que le texte en question n'a pas changé depuis la Constitution de 1848 (hormis les changements successifs apportés à la dénomination de l'assemblée parlementaire), il se demande si la formule générale de l'article sous examen couvre en toute circonstance la manière effective de la Chambre des députés de délibérer. Il renvoie plus particulièrement à l'exception, prévue au paragraphe 2 de l'article 48 et détaillée au titre V du règlement de la Chambre, relative aux élections et présentations de candidats.¹²⁵ D'autres constitutions européennes tiennent explicitement compte de

¹²⁴ Cf. art. 72 de la proposition de révision.

¹²⁵ Cf. règlement de la Chambre des députés, texte coordonné à jour au 14 mars 2012, Mémorial A n° 50 du 22 mars 2012.

ces hypothèses.¹²⁶ Aussi propose-t-il de compléter l'article sous examen par l'hypothèse où la Chambre des députés désigne par un vote secret des personnes pour des mandats déterminés, hypothèse où la règle de la majorité relative s'applique.

Enfin, le Conseil d'Etat renvoie à l'évocation, dans le cadre des considérations introductives du chapitre sous examen, de l'avis de la Commission de Venise qui a noté la grande confiance dont la Constitution témoigne à bien des égards vis-à-vis du législateur. Dans cet ordre d'idées, le présent avis prévoit d'élargir par rapport à la Constitution actuelle (voir ses articles 37, deuxième et sixième alinéas, 51, paragraphe 3 et 107, paragraphe 4) le spectre où les lois à intervenir requièrent une majorité qualifiée réunissant les suffrages des deux tiers des membres qui composent la Chambre. Plutôt que de renvoyer à l'article relatif aux révisions constitutionnelles, comme disposé dans la Constitution actuelle ou prévu par les auteurs de la proposition de révision, le Conseil d'Etat propose de déterminer à l'article sous examen les conditions de la majorité qualifiée exigée pour l'adoption des lois identifiées comme telles par la Constitution. Cette approche permettra d'alléger le texte constitutionnel aux endroits pertinents en évitant le détour par l'article relatif aux révisions constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat propose de définir la majorité qualifiée comme majorité renforcée, qui exige les deux tiers des voix des députés composant la Chambre, tout en n'autorisant pas le vote par procuration.

Le Conseil d'Etat propose de compléter l'article sous examen dans le sens indiqué et d'y réserver le libellé suivant:

„Art. 67. La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

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

Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés.“

Articles 75, 76 et 77 (Article 68 selon le Conseil d'Etat)

La Constitution actuelle évoque le mode de régler l'organisation de la Chambre des députés sous deux angles de vue. En vertu de l'article 51, paragraphe 2, „l'organisation de la Chambre est réglée par la loi“ et, selon l'article 70, „la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions“. La double façon de traiter de l'organisation de la Chambre des députés pourrait amener un lecteur non averti à voir une incohérence, voire même une contradiction entre les deux textes. En effet, la manière de régler l'organisation de la Chambre ne devrait-elle pas être prévue exclusivement, soit dans la loi, soit dans le règlement de la Chambre? Jusqu'à la révision de l'article 34 de la Constitution, la question avait son importance, alors que selon que l'organisation de la Chambre est prévue par la loi ou par le règlement, le Grand-Duc pouvait, de par sa prérogative de sanctionner les lois, intervenir théoriquement dans cette organisation dans la première hypothèse, tandis que la Chambre était seule maître de ses décisions afférentes dans le second cas de figure.

Plutôt que de voir dans l'approche de la Constitution une incohérence à l'instar de ce qui semble percer du commentaire des articles joint à la proposition de révision, le Conseil d'Etat donne au libellé constitutionnel une lecture fondée sur la complémentarité des deux dispositions évoquées. Au regard de la coexistence des deux articles, les constituants de 1868 semblent en effet avoir voulu distinguer entre les règles de fonctionnement interne de la Chambre qui sont, en principe, réservées au règlement

¹²⁶ L'ajout proposé est inspiré de la Constitution suédoise (chapitre IV, art. 5): „Lors des votes du Riksdag, la décision adoptée par le Riksdag est l'avis qui recueille l'adhésion de plus de la moitié des votants, à moins qu'il n'en soit expressément disposé autrement dans la présente Constitution ou, pour les questions de procédure parlementaire, dans une disposition principale du règlement du Riksdag ...“; de la Loi fondamentale allemande (art. 42, paragraphe 2): „Zu einem Beschlusse des Bundestages ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, soweit dieses Grundgesetz nicht anderes bestimmt. Für die vom Bundestage vorzunehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen“; et de la Constitution espagnole (art. 79, paragraphe 2): „Ces décisions [des Chambres], pour être valides, devront être adoptées à la majorité des membres présents, sans préjudice des majorités spéciales que la Constitution ou les lois organiques déterminent et de celles que les règlements des chambres établissent pour l'élection de personnes.“

et les questions d'organisation de l'institution qui impliquent des relations externes devant faire l'objet d'une loi. A titre d'exemples illustrant cette vision des choses, l'on peut évoquer le droit d'enquête confié à la Chambre qui n'est pas réglé par le règlement mais fait l'objet d'une loi comme impliquant en vue de sa mise en œuvre la coopération avec les autorités judiciaires, voire l'application de règles obligeant des particuliers. La loi règle encore la sécurité sociale des députés et des anciens membres de la Chambre des députés. L'engagement de personnel constitue une autre illustration, alors que les agents travaillant pour compte du Parlement ne font évidemment pas partie de l'institution mais sont à son service et apparaissent dès lors aussi comme des tiers pouvant prétendre à la protection de la loi dans leurs relations de travail avec la Chambre.

Le Conseil d'Etat a une nette préférence pour le maintien du double ancrage actuel, fondé sur la distinction aux termes de laquelle tout ce qui a trait au fonctionnement interne de la Chambre fait l'objet de son règlement et que par ailleurs les normes relevant des matières réservées à la loi font l'objet d'une loi formelle.

A son avis, le texte de la future Constitution rédigé dans une telle optique documenterait bien mieux que le texte proposé par la commission parlementaire qu'en tant qu'organe constitutionnel la Chambre des députés est soumise en tous points aux principes de la Constitution et aux règles de l'Etat de droit généralement applicables. Par voie de conséquence, il convient d'appliquer au règlement de la Chambre le principe constitutionnel de la réserve légale.

A ce dernier égard, le Conseil d'Etat renvoie à l'avis des auteurs de l'ouvrage „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“ qui ont estimé, par exemple en relation avec l'engagement et le statut du personnel, que „Dans la mesure où la Chambre recourt à un effectif de son secrétariat général et crée par conséquent des emplois salariés à charge de l'Etat, ces engagements doivent répondre aux exigences de l'article 35, alinéa 2 [de la Constitution; article 100, paragraphe 2, selon la proposition de révision]; ce point doit faire exception audit Règlement“.¹²⁷

Le Conseil d'Etat recommande de ne pas se départir des considérations qui précèdent. Il n'a cependant pas d'objections contre l'idée de réunir les dispositions examinées au sein d'un même article. Les dispositions se liraient comme suit:

„La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.“

Si la proposition du Conseil d'Etat était suivie de renoncer à l'évocation explicite des sessions parlementaires dans le texte constitutionnel, l'article 75 sous examen aurait avantage à être complété par une disposition traitant de la question plutôt que de maintenir l'approche des articles 76 et 77 de la proposition de révision.

L'article se lirait dès lors comme suit:

„Art. 68. (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.

(2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64¹²⁸, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement.“

Le bien-fondé du maintien des articles 76 et 77 de la proposition de révision n'est donné que dans la mesure où le Conseil d'Etat ne sera pas suivi quant à l'ajout à l'article 75 de la proposition de révision (article 68 selon le Conseil d'Etat) du paragraphe 2 proposé.

Les articles sous examen sont censés reprendre sous une forme modifiée les dispositions de l'article 72 de la Constitution actuelle. Selon les auteurs de la proposition de révision, l'article 76 prévoirait à son paragraphe 1er l'obligation pour la Chambre de se réunir en session extraordinaire au cours des trente jours suivant la date des élections législatives et à son paragraphe 2 la façon dont sont convoquées et organisées les sessions ordinaires. La prérogative formelle du Grand-Duc d'ouvrir et de clore des sessions soit en personne, soit par mandataire, est abandonnée. La compétence du Chef de l'Etat de convoquer la Chambre soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un tiers des députés, reprise de l'article 72, paragraphe 2 de la Constitution actuelle, est censée faire dorénavant l'objet de l'article 77.

¹²⁷ *Op. cit.*, p. 714.

¹²⁸ Cf. art. 76, paragraphes 2 et 3 de la proposition de révision.

L'approche sous-jacente au libellé de l'article 76 repose sur le souci des auteurs de la proposition de loi d'assurer à la Chambre l'indépendance souhaitable pour s'organiser, tout en abandonnant la formalité symbolique actuellement confiée au Grand-Duc d'ouvrir et de clore personnellement ou par délégation les sessions parlementaires successives. En effet, au plus tard à partir du moment où le texte constitutionnel retiendra qu'une session n'est close que par l'ouverture de la session consécutive, la formalité exercée par le Grand-Duc, ou plutôt en pratique par le Premier ministre qu'il délègue normalement à ces fins, n'a plus aucun sens. Le Conseil d'Etat approuve dès lors le choix opéré par les auteurs de la proposition de révision et l'innovation du paragraphe 1er relative à l'obligation faite par la Constitution à la Chambre nouvellement constituée à la suite d'élections de se réunir dans un délai déterminé en session extraordinaire pour procéder à la mise en œuvre des formalités prévues à l'article 71 de la proposition de révision. Il rappelle tout au plus qu'à son avis le texte de ce paragraphe 1er devrait figurer, avec un libellé modifié, audit article 71 (article 64 selon le Conseil d'Etat).

Quant aux deuxième et troisième paragraphes de l'article 76 sous examen, le Conseil d'Etat comprend l'organisation des travaux parlementaires pendant une législature comme étant répartis sur plusieurs sessions consécutives qui ne sont closes qu'au moment où une nouvelle session est ouverte. C'est dire que jusqu'au terme normal ou prématuré de la législature la Chambre est de façon permanente en session, commençant par la session (ou séance) extraordinaire en début de législature à évoquer selon le Conseil d'Etat à l'article 71 (article 64 selon le Conseil d'Etat). Cette session extraordinaire serait seulement close avec l'ouverture, conformément aux modalités du règlement de la Chambre des députés, de la première session ordinaire de la législature, qui à son tour serait close avec l'ouverture de la session (ordinaire) consécutive et ainsi de suite jusqu'à la fin de la législature. Dans les conditions données, le Conseil d'Etat rappelle sa mise en doute de la nécessité d'évoquer formellement dans la Constitution la subdivision d'une législature en sessions. Dans la mesure où le texte afférent sera maintenu, il faudra se demander si du moins la façon de régler la séquence des sessions ne devrait pas trouver sa place dans le règlement plutôt que dans la Constitution.

L'article 77 attribue au Chef de l'Etat la prérogative de convoquer la Chambre des députés en session extraordinaire avec un ordre du jour proposé par lui et cela nonobstant une éventuelle dissolution préalable de celle-ci. Cette prérogative devient obligation lorsqu'un tiers des députés en font la demande motivée.

La Constitution actuelle prévoit certes à son article 72, paragraphe 2, la faculté du Grand-Duc de convoquer la Chambre en session extraordinaire, la faculté devenant obligation lorsqu'un tiers des députés le demande, mais cette disposition écarte *a priori* toute mise en œuvre susceptible d'avoir lieu après une dissolution de la Chambre.

Le commentaire des articles se limite à évoquer la volonté des auteurs de la proposition de révision de maintenir la faculté précitée du Grand-Duc sous les conditions évoquées à l'article 72, paragraphe 2 de la Constitution actuelle. Or, il reste muet sur les innovations prévues dans le texte de la proposition: convocation possible d'une Chambre dissoute préalablement, et obligation pour la minorité de députés réclamant la convocation de la Chambre de motiver leur demande.

La disposition sous revue doit être lue ensemble avec le troisième alinéa de l'article 52 de la proposition de révision (article 43 selon le Conseil d'Etat) soumettant au contreseing ministériel l'ensemble des dispositions à prendre par le Grand-Duc. Cette façon de voir est d'ailleurs aussi celle de l'article 78, premier alinéa de la proposition de révision.

Quel pourra en être l'intérêt pratique au regard de la portée de l'article 76 de la proposition de révision? Dans la mesure où, selon ses auteurs, la Constitution obligera la Chambre de se réunir en début de législature dans les trente jours qui suivent les élections, et où chaque clôture de session (ordinaire ou extraordinaire) se fera de plein droit par l'ouverture d'une nouvelle session, la prérogative grand-ducale ne saurait guère trouver d'autre application que celle où l'initiative se situerait à la suite de la dissolution de la Chambre.

En l'absence d'une justification fournie dans le commentaire des articles, le Conseil d'Etat se demande quelles pourraient être les raisons qui plaideraient en faveur de la „réactivation“ d'une Chambre dissoute. Des situations demandant des décisions politiques urgentes en seraient-elles une raison? Le deuxième alinéa de l'article 55 de la proposition de révision (article 32, paragraphe 4 de la Constitution actuelle) ne suffirait-il pas pour parer à ces situations alors qu'en pareille circonstance il accorde au Chef de l'Etat le pouvoir de réglementer avec un effet limité à trois mois toutes les matières, y compris celles que la Constitution réserve en temps normal à la loi, qui sont nécessaires à la gestion de la crise internationale?

Une Chambre réunie après sa dissolution à la demande d'une autorité tierce ne risquera-t-elle pas d'avoir pour préoccupation première de débattre sur l'opportunité de sa dissolution et de sa convocation en session spéciale ou encore d'introduire dans le débat des sujets soulevés lors de la campagne électorale en cours, hypothéquant de la façon le travail législatif qu'il lui est, le cas échéant, demandé d'accomplir?

En plus, le Conseil d'Etat voit d'un œil extrêmement critique l'obligation de motiver sa demande, faite au quorum d'un tiers des députés qui demandent la convocation d'une telle session spéciale. Cette façon de voir est-elle compatible avec l'esprit de l'article 61 de la proposition de révision? Qui sera compétent pour apprécier le caractère suffisant de la motivation avancée? A défaut de Chambre (par hypothèse dissoute), cette compétence reviendra-t-elle au Chef de l'Etat et avec quelle marge d'appréciation, s'exerçant dans quelles conditions et avec quelles conséquences?

Le Conseil d'Etat estime qu'il pourrait être renoncé à l'article 77 sous examen. En tout cas, il demande avec insistance de faire abstraction de l'exigence de motivation faite aux députés qui demandent la convocation de la Chambre.

A son avis, le paragraphe 1er de l'article 76 de la proposition de révision devrait avoir sa place à l'article 71 (article 64 selon le Conseil d'Etat) traitant de la vérification par la Chambre des députés de ses pouvoirs en début de législature. S'il est par ailleurs suivi dans sa proposition de faire abstraction dans le texte constitutionnel de l'évocation de la subdivision de la législature en sessions parlementaires, les paragraphes 2 et 3 de l'article 76 de la proposition de révision pourraient être remplacés par le texte que le Conseil d'Etat propose d'ajouter comme paragraphe 2 de l'article 75 (article 68 selon le Conseil d'Etat). Quant au libellé à retenir, le Conseil renvoie à sa proposition de texte ci-avant.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose dès lors à titre principal de retenir le texte suivant:

„Art. 68. (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.

(2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64¹²⁹, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement.“

Si par contre la Chambre des députés entendait traiter des sessions dans la Constitution même plutôt que dans son règlement, le texte de l'article 76 aurait avantage à être maintenu et pourrait faire l'objet d'un paragraphe 2 de l'article 75 (article 68 selon le Conseil d'Etat).

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose à titre subsidiaire de réserver le libellé suivant à l'article 76 (article 68 selon le Conseil d'Etat):

„Art. 68. (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.

(2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.

Toute session est close avec l'ouverture d'une session nouvelle.“

Articles 78 et 102 (Articles 69, 70 et 82 selon le Conseil d'Etat)

L'article 78 reprend sous forme modifiée la prérogative grand-ducale inscrite à l'article 74 de la Constitution actuelle de dissoudre la Chambre des députés. Les auteurs précisent expressément que le Grand-Duc ne peut prendre cette initiative qu'avec l'accord du Gouvernement et ils entendent par ailleurs maintenir le principe que toute dissolution de la Chambre est suivie de plein droit de nouvelles élections dans les trois mois à compter de la date de la dissolution.

Dans la mesure où l'article sous examen ne fait que reprendre les dispositions de l'article 74 de la Constitution actuelle (sauf le renvoi à l'article 99, paragraphe 3 de la proposition de révision prévoyant l'accord préalable du Gouvernement dont doit disposer le Grand-Duc pour procéder à une dissolution de la Chambre des députés), les dispositions en projet ne sont pas autrement commentées.

¹²⁹ Cf. art. 76, paragraphes 2 et 3 de la proposition de révision.

Le Conseil d'Etat se propose de placer son examen de cet article dans le contexte plus général, d'une part, de la relation de confiance entre le Gouvernement et „sa“ majorité parlementaire qui constitue un préalable pour gouverner et, d'autre part, de la manière dont la Chambre des députés entend désormais s'organiser „sans l'intervention d'aucune autre institution“.¹³⁰ Il note que, dans sa prise de position précitée, le Gouvernement réserve à la question une importance particulière pour en fin de compte se déclarer d'accord avec l'orientation générale de la proposition de révision parlementaire sur ce point.

La Chambre des députés étant seule maître de son ordre du jour, elle décidera (en principe lorsqu'elle se réunit en début de législature) du moment où le nouveau Gouvernement présentera sa déclaration gouvernementale dont question à l'article 102, paragraphe 3 de la proposition de révision (article 82 selon le Conseil d'Etat).

Même si certains auteurs critiquent l'obligation du Gouvernement nouvellement formé d'engager sa responsabilité sur son programme politique, procédure s'apparentant au vote d'investiture prévu dans la Constitution de la IV^e République française¹³¹ qui avait conduit à l'instabilité politique, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec l'approche de la commission parlementaire qui ne fait que refléter une pratique institutionnelle bien établie depuis des années. En devant engager sa responsabilité dès son entrée en fonctions, le Gouvernement est obligé de s'assurer d'une majorité de députés qui est prête à soutenir son action et sur laquelle il peut s'appuyer tout au long de la législature.

En cours de législature, la question de la confiance peut revêtir deux formes. D'une part, le Gouvernement peut engager sa survie politique à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. D'autre part, „la Chambre des députés peut, (...) de sa propre initiative, retirer sa confiance au Gouvernement“¹³² grâce à une motion de censure adoptée par une majorité de députés. Les auteurs de la proposition de révision rappellent qu'il s'agit ici d'une prérogative essentielle de tout Parlement, qui, dans un régime démocratique, s'inscrit dans le contrôle parlementaire exercé sur la politique gouvernementale.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette façon de voir. Il estime toutefois que la motion de censure votée à l'initiative de la Chambre devrait être mentionnée de façon formelle dans la Constitution au même titre que la possibilité du Gouvernement d'engager sa responsabilité politique, quitte à reléguer au règlement de la Chambre le soin d'en prévoir les modalités de mise en œuvre.

Un Gouvernement qui n'obtient pas au moment de sa formation ou perd au cours de la législature la confiance de la Chambre des députés doit par l'intermédiaire du Premier ministre présenter sa démission au Chef de l'Etat. Si l'article 102, paragraphe 3 de la proposition de révision est clair sur ce point, le texte proposé par la commission parlementaire omet toutefois de préciser si le Chef de l'Etat est réduit à accepter formellement cette démission et à demander parallèlement au Gouvernement démissionnaire de „[continuer] à gérer les affaires courantes de l'Etat“¹³³. Ou le texte proposé doit-il être lu dans le sens que le Chef de l'Etat détient un pouvoir d'appréciation de la crise politique née de cette offre de démission en pouvant soit accepter celle-ci, soit la refuser en invitant le Gouvernement à poursuivre sa tâche? Le Conseil d'Etat penche clairement pour la première thèse qui réserve au Chef de l'Etat un rôle purement passif en la matière. Admettre le contraire reviendrait en effet à exposer indirectement le Grand-Duc au reproche de marquer des préférences politiques. Or, cette situation ne serait pas compatible avec le statut constitutionnel de la monarchie. Le Chef de l'Etat retrouve néanmoins dans la situation créée par la démission d'un Gouvernement une certaine liberté d'initiative. Les initiatives à prendre en vue de la constitution d'un nouveau Gouvernement lui confèrent en effet un rôle de médiation et de modération similaire à celui qu'il détient après les élections législatives où il s'agit de sonder les possibilités de formation d'un Gouvernement de coalition qui, tout en répondant le plus près possible à la volonté des électeurs, devra également pouvoir s'appuyer sur une majorité parlementaire suffisamment solide pour gouverner. Après la démission d'un Gouvernement en cours de mandature, la question se pose de façon analogue. Il s'agit en effet de voir si une majorité parlementaire arrive à constituer un Gouvernement autrement composé, si la Chambre se résigne à tolérer un Gouvernement minoritaire ou si la crise politique est profonde au point d'exiger un nouveau verdict des électeurs.

130 Cf. proposition de révision, commentaire des articles (art. 76) – doc. parl. n° 6030, p. 36.

131 Cf. Fr. Delpérée, „Considérations sur le pouvoir exécutif au Luxembourg – hier, aujourd'hui et demain“, in *Journal des Tribunaux Luxembourg*, 2009, n° 6, p. 169-173.

132 Cf. doc. parl. n° 6030, commentaire des articles, art. 102, p. 43.

133 Cf. proposition de révision, art. 102, paragraphe 4.

Une autre question que pose la démission du Gouvernement soit à la suite d'un vote de défiance parlementaire, soit de son propre gré, tient à la „gestion des affaires courantes“. Le Conseil d'Etat estime que dans les deux hypothèses, le Gouvernement démissionnaire demeure chargé provisoirement de cette gestion. Il propose d'aligner la portée de cette gestion sur la formule retenue à l'article 96 de la proposition de révision tout en reprenant le libellé qu'il a suggéré à cet égard (cf. article 79 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat).

Tout en partant du principe qu'en situation normale le mandat des députés prend fin à la nouvelle échéance électorale, la Constitution devra selon le Conseil d'Etat accorder à la Chambre des députés elle-même la possibilité d'avancer la prochaine échéance électorale suite notamment à la démission du Gouvernement, chaque fois qu'il ne sera pas possible de constituer un nouveau Gouvernement jouissant de la confiance d'une majorité parlementaire.

Si le Conseil d'Etat peut concevoir une solution où la Constitution accorderait directement à la Chambre la faculté de provoquer elle-même des élections anticipées, c'est qu'il estime que le clivage entre le pouvoir monarchique et le pouvoir parlementaire, qui avait au XIXe siècle conduit les constituants à prévoir, en contrepartie de la prérogative du Parlement de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement et de l'obliger, le cas échéant, à la démission, la possibilité du monarque de dissoudre le Parlement en vue de soumettre à l'arbitrage des électeurs le contentieux à l'origine d'une crise politique, n'est plus donné. Aujourd'hui, une bonne gouvernance de l'Etat aura bien davantage soin d'assurer la continuité des institutions en évitant, dans la mesure du possible, la vacance des pouvoirs institutionnels. Dans la logique démocratique voulant que le mandat ait été accordé aux députés par les citoyens électeurs au nom de la Nation souveraine, il appartiendrait dans cette optique aux mandataires de juger des circonstances et du moment où ils n'arrivent plus à exécuter ce mandat.

Dans la mesure où la Chambre des députés donnerait la préférence au maintien du principe de la dissolution de la Chambre par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat proposerait d'introduire néanmoins aussi la possibilité parallèle pour la Chambre des députés de mettre fin prématurément à son mandat.

Quant au rôle du Chef de l'Etat, sa compétence ne devrait être assortie d'aucun pouvoir discrétionnaire dont bénéficierait le Grand-Duc, comme relevé à bon escient par les auteurs de la proposition de révision. Si la compétence décisionnelle relève dès lors formellement du Grand-Duc, son déclenchement sera tributaire de l'initiative du Gouvernement, si la décision n'est pas le fait d'une volonté majoritaire de la Chambre elle-même. Les hypothèses où une dissolution anticipée de la Chambre s'avèrera envisageable seront notamment la perte par le Gouvernement de „sa“ majorité parlementaire en présence de l'impossibilité concomitante du Parlement de reconstituer une majorité autrement composée et prête à soutenir un nouveau Gouvernement, ou éventuellement encore l'intérêt du Gouvernement et de „sa majorité“ parlementaire de dissoudre la Chambre à un moment propice pour de nouvelles élections en vue de renforcer la majorité gouvernementale en place. Le Conseil d'Etat estime que l'autodissolution de la Chambre avant le terme du mandat parlementaire revient en fin de compte à requérir la réunion d'une majorité parlementaire d'accord avec des élections anticipées. Par rapport à cette solution que le Conseil d'Etat préconise en ordre principal, le droit de dissolution réservé au Chef de l'Etat comporte, outre les raisons évoquées pour des élections anticipées, la faculté d'un Gouvernement ne jouissant plus du support d'une majorité parlementaire de demander au Chef de l'Etat la dissolution de la Chambre des députés contre le gré d'une majorité parlementaire. La dissolution par le Chef de l'Etat, à l'initiative du Gouvernement, apparaîtrait dès lors comme un instrument contribuant à l'équilibre institutionnel et destiné à contrebalancer la prérogative parlementaire de refuser, voire de retirer la confiance au Gouvernement.

Si le constituant opte pour le maintien de la possibilité de dissolution de la Chambre par le Chef de l'Etat, conformément à la proposition de révision parlementaire, seul le Gouvernement pourra la déclencher avec l'accord de la majorité parlementaire ou contre son gré. Le Conseil d'Etat estime pourtant que, tout comme le Gouvernement devra avoir le droit de rendre avant terme son mandat en démissionnant en cours de législature, ce droit devra revenir au même titre à la Chambre des députés. Aussi conviendra-t-il à ses yeux de retenir que l'initiative d'élections anticipées appartiendra tant à la Chambre qu'au Chef de l'Etat.

Etant donné qu'il faut par ailleurs éviter autant que possible la vacance des pouvoirs de l'Etat et assurer la continuité des institutions, le Conseil d'Etat préfère ne pas concevoir le déclenchement du processus d'élections anticipées suite à un acte formel d'autodissolution du Parlement ou de dissolution décidée par un autre organe constitutionnel. En effet, la dissolution aurait pour effet de suspendre le fonctionnement du Parlement entre le moment de la dissolution et celui des nouvelles élections. Le libellé que le Conseil d'Etat propose de retenir aurait l'avantage de permettre la continuité du fonc-

tionnement de la Chambre des députés au-delà de la décision prise aussi longtemps que les circonstances politiques pour ce faire restent données, surtout dans l'intérêt de pouvoir parer à des situations d'urgence imprévues. Cette solution semble aux yeux du Conseil d'Etat préférable à celle prévue à l'article 77, premier alinéa de la proposition de révision. La seule conséquence juridiquement contraignante inhérente à la décision sera dès lors l'obligation d'organiser des nouvelles élections au plus tard dans les trois mois à compter du jour de la décision afférente prise soit par la Chambre, soit par le Chef de l'Etat.

L'article 78 (article 69 selon le Conseil d'Etat) sera dès lors libellé comme suit:

„Art. 69. La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.

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

Le Conseil d'Etat partage par ailleurs l'analyse de la commission parlementaire quant à la distinction qu'elle fait entre la démission du Gouvernement dans son ensemble et un remaniement ministériel susceptible d'intervenir en cours de procédure mais n'ayant pas d'incidences ni sur le programme gouvernemental ni sur la majorité parlementaire qui le soutient. Cet aspect ne donne pas lieu à d'autres observations.

Concernant l'article 102 de la proposition de révision, le paragraphe 1er aura avantage à faire l'objet d'un article à part (article 70 selon le Conseil d'Etat), étant donné que la disposition traitée est sans relation directe avec le contenu des autres paragraphes de cet article.

Sur base des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de faire figurer l'article 78 (article 69 selon le Conseil d'Etat) et l'article 102, paragraphe 1er (article 70 selon le Conseil d'Etat) *in fine* de la section 2 du chapitre 4.

Par contre, l'article 102, paragraphe 2 (article 82 selon le Conseil d'Etat) aura sa place, conformément à la proposition de révision, à l'endroit du chapitre 5 relatif au Gouvernement.

Les dispositions en question se liraient comme suit:

„Art. 69. La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.

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

Art. 70. *Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence.*

Art. 82. (1) *Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés.*

(2) *Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.*

(3) *La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.*

(4) *Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.*

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

Section 3.– Attributions législatives

(Section 3.– De l'adoption des lois, selon le Conseil d'Etat)

Cette section, qui comporte les articles 79 à 87 (articles 71 et 72 selon le Conseil d'Etat), reprend dans une version partiellement modifiée les articles 34, 46, 47, 51, paragraphe 7, 59, 65 et 66 de la Constitution actuelle.

Dans la mesure où l'élaboration d'une loi fait intervenir à côté de la Chambre des députés d'autres institutions, le Conseil d'Etat suggère de remplacer l'intitulé de la section par „Section 3.– De l'adoption des lois“.

Articles 79, 80 et 86 (Article 71 selon le Conseil d'Etat)

Les deux premiers des trois articles sous examen ont pour objet de régler l'initiative législative qui, du souhait des auteurs de la proposition de révision, revient au Gouvernement (article 79) et aux membres de la Chambre des députés, pris individuellement (article 80). Selon les dispositions de la Constitution actuelle (article 47), l'initiative législative est exercée concurremment par le Grand-Duc et la Chambre des députés.

L'article 86 de la proposition de révision prévoit par ailleurs une troisième forme d'initiative législative qui pourra être exercée directement par les citoyens électeurs dans les conditions qu'il appartiendra à la loi de fixer.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention sur la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base élective qui confère aux chambres professionnelles „le droit de faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des députés, lorsque leur objet rentre dans la compétence de [celle-ci]“. Cette compétence des chambres professionnelles peut être rapprochée de celle inscrite à l'article 3, deuxième alinéa de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat qui permet à ce dernier d'„appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois (...) ou de modifications à introduire dans les lois ... [existantes]“. De l'avis du Conseil d'Etat, son droit et celui des chambres professionnelles ne doit pas être confondu avec la prérogative tant du pouvoir exécutif que du député individuel de prendre directement l'initiative d'un projet ou d'une proposition de loi. Le Conseil d'Etat considère en effet ses propres attributions précitées et celles des chambres professionnelles comme constituant un simple droit de proposer au Gouvernement des projets de loi, tout en admettant que l'appréciation du suivi devra appartenir à celui-ci. Il faut dans ces conditions se demander si les dispositions de la loi précitée du 4 avril 1924 ne risqueront pas d'être interprétées comme soulevant un problème de conformité avec la Constitution en réduisant le rôle du Gouvernement à celui d'une simple courroie de transmission de propositions de loi initiées par une instance tierce, où sa fonction se trouve limitée à saisir la Chambre des députés. Afin d'éviter des litiges sur la constitutionnalité desdites dispositions, le Conseil d'Etat propose d'aligner les attributions susmentionnées des chambres professionnelles sur le libellé de l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 1996. Il sera ainsi garanti que l'initiative continuera en matière législative à appartenir concurremment aux organes du pouvoir exécutif et à chaque député individuellement, tout en étant à l'avenir, en vertu de l'article 86 de la proposition de révision (article 71 selon le Conseil d'Etat), étendue à l'initiative populaire.

Le nouvel article 80 a l'avantage de préciser que ce n'est pas la Chambre des députés, mais bien le député individuellement qui détient le droit d'initiative législative. Il prévoit en outre de dépoussiérer la terminologie de l'article 47 précité de la Constitution actuelle, alors que le député exerce évidemment ce droit directement vis-à-vis de la Chambre sans devoir passer à cet effet par le Grand-Duc, comme semble le suggérer le deuxième alinéa de cet article¹³⁴. Il reprend enfin la distinction terminologique couramment utilisée entre projets de loi introduits sur initiative du Gouvernement et propositions de loi dues à l'initiative d'un ou de plusieurs députés.

Au-delà de ces innovations, l'article 79 de la proposition de révision entend en outre décharger le Grand-Duc de sa compétence actuelle voulant que le dépôt des projets de loi gouvernementaux fasse l'objet d'une autorisation formelle de sa part. Les auteurs de la proposition de révision semblent justifier ce changement par leur intention de „clarifier les dispositions constitutionnelles en relation avec l'initiative législative et [de] les adapter à la pratique en cours“.

¹³⁴ Cf. Constitution actuelle, art. 47, deuxième alinéa:

„La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de loi.“

Or, la proposition de révision entend par ailleurs préserver le rôle constitutionnel du Grand-Duc comme titulaire formel du pouvoir exécutif (cf. article 52, deuxième alinéa de la proposition de révision) qui continuera à prendre les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois et des traités internationaux, mais n'interviendrait plus ni dans l'initiative législative ni dans la promulgation des lois. En vue de maintenir l'unicité du pouvoir exécutif fondé sur la complémentarité du rôle formel du Grand-Duc et des compétences du Gouvernement, le Conseil d'Etat donne la préférence à une rédaction du nouvel article 79 qui ne mettra pas le Chef de l'Etat à l'écart de la procédure, mais qui précisera que le dépôt d'un projet de loi en son nom requiert l'approbation du Gouvernement. La solution qu'il préconise à l'endroit de l'article 85 de la proposition de révision au sujet de la promulgation des lois est conçue dans le même esprit. Cette approche reste en phase avec les options constitutionnelles en Belgique¹³⁵ et aux Pays-Bas¹³⁶, alors que les modèles espagnol, allemand, français et suédois cités à d'autres endroits du présent avis confient l'initiative législative directement au Gouvernement.

Le Conseil d'Etat tient encore à renvoyer à une remarque figurant au commentaire de l'article 47 dans l'ouvrage déjà cité „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“, où les auteurs notent que „si (...) des amendements au texte initial sont proposés par le Gouvernement ou par le Parlement, aucune communication au Grand-Duc n'est prévue“. Cette approche, qui correspond à la coutume institutionnelle sans être balisée autrement par la Constitution, n'a jusqu'à présent pas donné lieu à difficulté.

Quant à l'autorité habilitée à retirer un projet ou une proposition de loi que les auteurs évoquent *in fine* de leur commentaire, il y a lieu de faire application du principe du parallélisme des formes voulant que celui qui a le pouvoir de déposer un projet ou une proposition de loi puisse également retirer celui-ci ou celle-ci dans les conditions qui en régissent le dépôt. Le Conseil d'Etat note au passage que le Gouvernement partage ce point de vue¹³⁷.

L'article 86 de la proposition de révision doit être lu avec ses articles 79 et 80 qui accordent respectivement aux organes du pouvoir exécutif et à chaque député individuel le droit d'initiative législative. C'est dire que dans l'optique de la commission parlementaire il y aura dans l'avenir trois instances qui seront habilitées à introduire des projets ou propositions de loi.

A l'exception notamment de la Constitution suisse¹³⁸, qui réserve une large place à l'initiative populaire et au référendum, la plupart des textes constitutionnels des autres démocraties représentatives en Europe optent pour une approche plus restrictive quand il s'agit d'organiser l'intervention du citoyen électeur dans le processus législatif, que ce soit en lui accordant l'initiative législative, ou en qualifiant la valeur juridique des référendums, qui n'ont normalement qu'une portée consultative. La Constitution espagnole¹³⁹ exclut même de l'initiative législative populaire les lois dites organiques¹⁴⁰, les lois fiscales et les questions internationales ainsi que la prérogative de grâce.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas au principe même de l'initiative législative populaire, mais il estime qu'*a priori* la portée de cette initiative populaire devra être identique à celle de l'initiative législative émanant soit des organes du pouvoir exécutif, soit d'un ou de plusieurs députés. Dans ces conditions, il lui semble oiseux de peser le pour et le contre de l'exclusion éventuelle de certaines matières de cette forme d'initiative législative, à l'instar de l'exemple espagnol. Si la Chambre des députés garde, face à une proposition de loi due à une initiative populaire, l'intégralité de son pouvoir

135 Cf. Constitution belge, art. 75, deuxième alinéa:

„Sauf pour les matières visées à l'article 77, les projets soumis aux Chambres à l'initiative du Roi sont déposés à la Chambre des représentants et transmis ensuite au Conseil d'Etat.“

136 Cf. Constitution hollandaise, art. 82, paragraphe 1er:

„Les projets de loi peuvent être déposés par le Roi ou en son nom ...“
et art. 83:

„Les projets de loi déposés par le Roi ou en son nom sont envoyés ...“

137 Cf. circulaire n° 501 de la ministre des Relations avec le Parlement du 9 août 2011 (point 5).

138 Cf. art. 136, page 2 ainsi que art. 138 et suivants de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

139 Cf. Constitution espagnole: art. 87, paragraphes 1er et 3.

140 Cf. Constitution espagnole, art. 8, paragraphe 1er:

„Les lois relatives au développement des droits fondamentaux et des libertés publiques, à l'approbation des statuts d'autonomie et au régime électoral général, ainsi que les autres lois prévues par la Constitution sont des lois organiques.“

pour décider des suites, la question d'exclure certaines matières perd son importance. En effet, ni le pouvoir législatif de la Chambre ni les règles d'adoption spéciales de certaines lois que la Constitution prévoit par ailleurs n'en seront affectés.

Cette compétence ne serait pas non plus affectée dans le cas de figure certes très exceptionnel où, saisie d'une proposition de loi due à une initiative populaire, la Chambre des députés ne déciderait pas directement, mais soumettrait la proposition en question à un référendum consultatif, avant de décider.

La Chambre des députés continuera dans ces conditions à détenir à elle seule le pouvoir législatif, c'est-à-dire la prérogative de faire la loi et l'appréciation souveraine du suivi réservé à un projet ou une proposition de loi.

Le Conseil d'Etat estime encore utile de rappeler, dans l'optique où l'initiative populaire s'ajoutera à l'initiative législative réservée jusqu'ici au pouvoir exécutif et aux députés, que tant le pouvoir exécutif que les députés sont en droit d'amender leurs projets ou propositions de loi. Il est par ailleurs évident que cette possibilité d'amendement ne pourra pas être étendue à l'initiative populaire, hypothèse pour laquelle il faudrait passer par une nouvelle initiative populaire.

Au regard des conditions qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de faire suivre immédiatement les dispositions des articles 79 et 80 de la proposition de révision par la disposition traitant de l'initiative populaire (cf. article 86 de la proposition de révision). Il lui semble enfin avantageux de réunir sous un seul article, subdivisé en trois paragraphes, les trois formes d'initiative législative. Cet article se lirait comme suit:

„Art. 71. (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci.

(2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député.

(3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés.“

Articles 81 à 85 (Article 72 selon le Conseil d'Etat)

Les articles sous examen traitent de la façon dont la Chambre des députés procède à l'examen et au vote des lois. Le Conseil d'Etat propose d'en faire un seul article, subdivisé en paragraphes ayant trait aux différentes phases de l'adoption des textes législatifs. Il propose en outre de faire dans cet article état de l'intervention du Conseil d'Etat dans la procédure législative, en reprenant dans ce nouvel article les dispositions des paragraphes 1er, premier alinéa, et 4 de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

L'article 81 de la proposition de révision a trait à l'adoption des lois par la Chambre des députés. Il reprend sous forme modifiée le contenu de l'article 46 de la Constitution actuelle¹⁴¹.

Au moment de se prononcer dans son avis du 9 décembre 2008¹⁴² au sujet du projet de révision de l'article 34 de la Constitution, le Conseil d'Etat avait fait remarquer que „La suppression de la sanction grand-ducale confirmera la plénitude de la fonction législative revenant au Parlement (...). Ce sera désormais la Chambre et elle seule qui détiendra le pouvoir législatif“. Il avait estimé que „Dans ces conditions, l'article 46 de la Constitution ne décrira plus que de manière incomplète la prérogative de la Chambre, car celle-ci ne donnera plus seulement son assentiment aux lois qui, jusqu'à présent, ont dû être revêtues de la sanction formelle du Grand-Duc pour venir à exister“, et il avait proposé de compléter la modification de l'article 34 par celle de l'article 46 avec le libellé suivant: „*Les lois sont adoptées par la Chambre des députés*“. A l'époque, cette proposition n'avait pas été suivie par la Chambre des députés qui avait renvoyé à la proposition de révision sous avis.

Les auteurs de cette proposition entendent rester bien plus près du texte actuel que ne l'avait suggéré le Conseil d'Etat, en remplaçant simplement le terme „assentiment“ par „vote“.

141 Cf. Constitution actuelle, art. 46:

„L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.“

142 Cf. doc. parl. n° 5967².

Même si la distinction des termes „vote“ et „adoption“ d’une loi n’est pas évidente, le Conseil d’Etat donne la préférence au terme „voter“ dans le sens de décrire la façon dont une assemblée délibérative prend sa décision, tandis que le terme „adopter“ mettra l’accent davantage sur le résultat du vote intervenu. Cette nuance semble également percer à travers la terminologie utilisée dans la Constitution française qui paraît, sans être tout à fait conséquente sur ce point, privilégier le verbe „voter“ pour décrire la décision du Parlement et le verbe „adopter“ pour constater le résultat de la décision intervenue.

Le Conseil d’Etat préférerait partant le texte qu’il avait suggéré dans le cadre de son avis précité du 9 décembre 2008.

Les articles 82, 83 et 84 de la proposition de révision reprennent les dispositions des articles 66, 65 et 59 de la Constitution actuelle qui ont trait respectivement au droit de la Chambre d’amender les projets et propositions de loi, d’en diviser les articles et amendements proposés et de régler la manière de voter en vue de l’adoption des lois soumises à sa décision et à son obligation de procéder à un second vote constitutionnel pour chaque loi votée en première lecture, tout en prévoyant les conditions de la dispense de ce second vote.

Si l’article 82 ne donne pas lieu à observation quant au fond, le Conseil d’Etat se demande pourtant si le texte n’aurait pas avantage à viser de façon générale la prérogative de la Chambre des députés d’amender les projets et propositions de loi qui lui sont soumis, documentant de la façon qu’elle ne saurait être tenue par les orientations données à leur projet ou proposition par les auteurs d’une initiative législative. A son avis, le droit d’amender un texte qui est soumis à la Chambre comprend la faculté d’en amender les articles ainsi que les amendements y apportés, le cas échéant, par les auteurs, tout comme le droit d’en diviser les articles, sans que ces précisions doivent obligatoirement continuer à figurer de façon explicite dans la Constitution.

Quant à l’article 83, le Conseil d’Etat note une coquille dans la deuxième phrase du premier alinéa. Il faudrait lire cette phrase conformément au texte de l’actuel article 65: „Ce vote intervient toujours par appel nominal“. Par ailleurs, le Conseil d’Etat a proposé à l’endroit de l’article 74 (article 67 selon le Conseil d’Etat) d’y reprendre le troisième alinéa de l’article 83 relatif au vote par procuration. En ce qui concerne la reprise des dispositions légales précitées du 12 juillet 1996 relatives à l’intervention du Conseil d’Etat dans la procédure législative, le principe voulant que tous les projets et propositions de loi soient soumis au Conseil d’Etat, avant que la Chambre ne procède à leur adoption, fera l’objet d’un paragraphe à part. Par ailleurs, la faculté de la Chambre des députés d’obliger le Conseil d’Etat de rendre son avis dans un délai de trois mois après y avoir été invité par la Chambre aura sa place derrière la disposition traitant de la possibilité de la Chambre de faire précéder le vote sur l’ensemble d’une loi par un vote portant sur un ou plusieurs articles.

L’article 84 de la proposition de révision fera, dans l’approche retenue par le Conseil d’Etat, l’objet d’un paragraphe à part de l’article qu’il propose de réserver à la procédure législative. Le texte en question ne donne pas lieu à observation.

Quant à l’article 85, il a trait à la promulgation. Le Conseil d’Etat renvoie aux développements repris à ce sujet à l’endroit du chapitre 3, section 2 (section 1re selon le Conseil d’Etat).

En guise de conclusion à l’analyse qui précède, le Conseil d’Etat propose de réserver la structure et le libellé suivants au nouvel article relatif à la procédure législative:

„Art. 72. (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés.

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

(3) Hormis le cas prévu au paragraphe 4, aucun projet de loi, aucune proposition de loi ni aucun amendement qui y serait proposé ne sont soumis au vote de la Chambre des députés qu’après avis du Conseil d’Etat.

(4) La Chambre des députés vote sur l’ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.

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

Dans le cas d’un vote qui intervient dans les conditions de l’alinéa qui précède, sans que le Conseil d’Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l’absence de cet avis, voter sur l’ensemble de la loi en observant un délai d’au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d’Etat.

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

(6) *Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée.*¹⁴³

Article 87 (Article 73 selon le Conseil d'Etat)

La possibilité d'en appeler directement aux électeurs en cours de législature se trouve inscrite dans la Constitution actuelle depuis la révision de son article 52, le 15 mai 1919 (transféré vers l'article 51 lors de la révision du 21 mai 1948). Le référendum en matière législative ne peut toutefois avoir lieu que dans les cas et sous les conditions qui sont déterminés par le législateur. Dans la mesure où le pouvoir législatif appartient à la seule Chambre des députés, les consultations populaires ne sauraient avoir que le caractère d'avis susceptibles d'orienter le législateur mais ne pouvant entamer l'exclusivité de la compétence lui confiée par la Constitution de „faire la loi“. Les dispositions relatives au référendum figurent au paragraphe 7 de l'article 51 de la Constitution actuelle.

L'article 114 de la Constitution actuelle dont la révision du 19 décembre 2003 a permis d'alléger la procédure des révisions de la Constitution prévoit la possibilité de remplacer le second vote à la majorité qualifiée de la Chambre des députés par un référendum à l'effet contraignant, décidant de l'adoption ou non d'une modification de la Constitution que la Chambre a votée en première lecture. L'initiative du référendum en matière constitutionnelle appartient à un quorum minoritaire de députés (soit „plus d'un quart des membres de la Chambre“) ou à l'initiative populaire (soit 25.000 électeurs inscrits).

Le référendum en matière législative et en matière constitutionnelle se différencie donc à un double titre: le premier ne peut avoir lieu qu'à l'initiative de la Chambre des députés prise sous forme d'une loi répondant aux conditions de vote et d'adoption généralement prévues à cet effet, et n'a sur le plan formel qu'un caractère consultatif. Or, „si le référendum n'a, du point de vue juridique qu'un caractère consultatif, le législateur se sentira néanmoins politiquement lié par le verdict populaire“¹⁴³.

L'initiative d'un référendum en matière constitutionnelle n'a par contre à être supportée que par une minorité de députés ou, hypothèse plus difficile à mettre en œuvre, par 25.000 électeurs inscrits. Le verdict référendaire a dans ce cas de figure un caractère juridiquement contraignant.

La commission parlementaire se propose de reprendre sous l'article 87 de la proposition de révision les dispositions relatives à la consultation populaire en matière législative, tout en y apportant plusieurs modifications.

Le Conseil d'Etat partage avec la commission parlementaire la conviction que le principe de la démocratie représentative, dorénavant inscrit au chapitre 1er de la Constitution, ne doit pas être ébranlé par un recours trop facile et dès lors trop fréquent à la consultation directe des électeurs, consultation qui doit rester l'exception, comme le souligne à bon escient le commentaire dudit article 87.

Les auteurs de la révision constitutionnelle de 1919 avaient déjà souhaité ne voir le référendum être mis en mouvement qu'„à propos de questions vitales, intéressant toutes les classes de la population, (...) et cela de préférence lorsque l'une ou l'autre des solutions à donner à ces questions menace de faire naître un conflit d'intérêts entre les diverses catégories de citoyens“¹⁴⁴. Une autre raison plaçant pour la modération en la matière tient à la technique du „oui/non“ inhérente aux consultations populaires qui se prête mal pour trancher des questions politiques complexes risquant d'exposer le procédé à des simplifications excessives, voire populistes. Et le Conseil d'Etat de conclure que „Du fait du caractère exceptionnel des consultations référendaires au cours de notre histoire, leurs résultats s'impriment durablement dans la vie politique de notre pays“¹⁴⁵.

La loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national qui traite tant de l'initiative et de l'organisation des référendums prévus à l'article 114 de la Constitution actuelle (chapitre 3 de la loi) que des modalités d'organisation des référendums sur base de son article 51, paragraphe 7 ou de son article 114 (chapitre 4 de la loi), avait, du vœu des auteurs du projet de loi afférent déposé le 19 mai

143 Cf. avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2005 relatif au projet de loi portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004 (doc. parl. n° 5443²).

144 Cf. Compte-rendu de la Chambre des députés, La Constituante de 1918-1919, Rapport de la section centrale, p. 200.

145 Cf. avis précité du Conseil d'Etat (doc. parl. n° 5443²).

2003, comporté un troisième volet relatif à l'initiative populaire en matière législative¹⁴⁶. Le Conseil d'Etat s'était à l'époque opposé au maintien de ce volet au motif que pareille initiative populaire n'était pas admise aux termes des dispositions constitutionnelles en vigueur. Grâce à l'insertion de l'article 86 dans sa proposition de révision, la commission parlementaire entend maintenant „créer la base constitutionnelle pour légiférer en cette matière“.

Le Conseil d'Etat renvoie à son examen des articles 79, 80 et 86 (article 71 selon le Conseil d'Etat) pour rappeler qu'il a proposé de traiter les dispositions relatives aux initiatives législatives populaires ensemble avec l'initiative législative conférée au pouvoir exécutif et aux députés individuels.

Devant la toile de fond de ces considérations, l'approche retenue dans la proposition de révision soulève plusieurs questions que le Conseil d'Etat entend analyser successivement.

Le nouveau libellé proposé soulignerait mieux que le texte actuel qu'il appartient au seul législateur de décider de l'opportunité et des conditions d'un référendum tout en laissant ouverte la question des personnes appelées à y participer. Ce choix est conditionné selon les auteurs par l'avis du Conseil d'Etat du 18 janvier 2005 rendu à la demande du Gouvernement en vue de définir le corps électoral appelé à participer à un référendum dans le cadre de la procédure d'approbation d'un traité se plaçant dans le contexte de l'intégration européenne. Le Conseil d'Etat avait en effet estimé que, vu l'emplacement de l'article 51 dans le chapitre de la Constitution actuelle relatif à la Chambre des députés, qui pour le surplus a trait aux élections parlementaires, le paragraphe 7 de l'article 51 ne saurait viser d'autres électeurs que ceux inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives.

De façon générale, une consultation populaire qui porte sur un transfert de souveraineté à des institutions internationales, comme ce fut par exemple le cas lors du référendum du 10 juillet 2005 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, ne peut faire intervenir d'après le Conseil d'Etat que les citoyens électeurs dont question à l'article 63 de la proposition de révision (article 61 selon le Conseil d'Etat), seuls dépositaires des droits de souveraineté nationale susceptibles d'être transférés.

En omettant toute mention des électeurs appelés à participer à un référendum, les auteurs de la proposition de révision estiment éviter l'écueil contre lequel s'était brisée la volonté politique de laisser participer au référendum précité les électeurs pour le Parlement européen. En insérant l'article sous examen dans la section relative aux attributions législatives de la Chambre des députés, ils entendent conférer au législateur la compétence de décider souverainement des conditions d'organisation des référendums, y compris la détermination des électeurs admis à y participer.

Il est difficile au Conseil d'Etat de cautionner pareille disposition dont le libellé très général ne permettrait pas seulement d'étendre la consultation à des personnes qui ne font pas partie du corps éligant la Chambre des députés, mais pourrait tout aussi bien être lu dans le sens que le législateur aura à son gré la faculté d'écarter certaines catégories d'électeurs, en fonction par exemple de critères géographiques, voire socioprofessionnels ou encore liés au sexe ou à l'âge.

La Constitution suisse est claire à cet égard. Son article 136, paragraphe 2 retient en effet que „Ils [= les Suisses majeurs non privés de leurs droits politiques – cf. paragraphe 1er] peuvent prendre part à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales ...“.

Le Conseil d'Etat donne dès lors la préférence à une rédaction maintenant la mention actuelle des électeurs et prévoyant que lorsque le législateur le souhaite, il ne sera pas fait appel au seul corps électoral participant aux élections législatives mais au corps électoral prévu pour l'élection du Parlement européen ou pour les élections communales, à condition évidemment que le référendum n'ait pas à se prononcer sur un transfert à l'Union européenne ou à une autre organisation internationale de droits souverains luxembourgeois. Cette approche ne touchera pas par ailleurs à la prérogative des autorités locales, inscrite dans la loi communale, d'organiser des référendums sur le territoire de leur commune, ni au référendum pouvant prendre place dans le cadre d'une révision constitutionnelle.

Une deuxième observation concerne la faculté donnée à la Chambre de fixer non seulement les conditions d'un référendum qu'elle aura décidé d'organiser, mais également les effets. C'est dire qu'en initiant un référendum, la Chambre pourrait déterminer en même temps le caractère décisif ou consultatif du verdict populaire. De l'avis du Conseil d'Etat, pareille faculté du législateur se poserait en porte-à-faux tant à l'égard du principe constitutionnel désignant le régime politique du Luxembourg comme étant celui d'une démocratie parlementaire, où le dernier mot appartient à la seule Chambre des députés, qu'à l'égard de l'article 81 de la proposition de révision (article 72, paragraphe 1er selon

146 Cf. doc. parl. n° 5132.

le Conseil d'Etat) faisant de la décision de la Chambre la seule condition d'existence d'une loi. Aussi propose-t-il avec insistance de ne pas changer la portée juridique du référendum, telle que conçue par les constituants en 1919.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de donner à l'article 87 (article 73 selon le Conseil d'Etat) la rédaction suivante:

„Art. 73. La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61¹⁴⁷ par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3¹⁴⁸ peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat.“

*

Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés
(Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés,
selon le Conseil d'Etat)

Cette section a trait au droit d'enquête, réservé à la Chambre des députés, et aux formes de recevabilité des pétitions qui lui sont adressées. Elle porte sur les articles 88 et 89 qui reprennent sous une forme modifiée les articles 64 et 67, deuxième alinéa de la Constitution actuelle.

Dans la lignée de la forme rédactionnelle des intitulés des chapitres et sections proposée ci-avant, le Conseil d'Etat suggère le libellé suivant pour l'intitulé de la section sous examen: „Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés“.

Conformément à son observation finale à l'endroit de l'article 87 (article 73 selon le Conseil d'Etat), il y a encore lieu d'insérer l'article en question dans la section sous examen. Le Conseil d'Etat renvoie en outre à ses observations faites à l'endroit de l'article 127 de la proposition de révision et à sa suggestion d'une conception alternative des dispositions concernées qui auraient aussi leur place dans la section 3 (article 76 selon le Conseil d'Etat).

Article 88 (Article 74 selon le Conseil d'Etat)

A l'instar des autres démocraties parlementaires européennes, la Constitution luxembourgeoise réserve depuis 1848 à la Chambre des députés un droit d'enquête qui est inscrit à l'article 64 de la Constitution actuelle, mais que les auteurs de la proposition de révision prévoient de transférer vers le nouvel article 88, tout en complétant les dispositions ayant cours.

Dans son avis du 23 février 2010¹⁴⁹ relatif à la proposition de loi qui est devenue la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, le Conseil d'Etat avait mis en exergue le bien-fondé de ce droit d'enquête dans les termes suivants: „L'enquête parlementaire est un instrument au service des représentants du peuple. Son utilité est incontestable. Il permet à la Chambre d'exercer en toute indépendance un contrôle sur le fonctionnement de l'Etat, tant au niveau institutionnel qu'administratif et de clarifier des situations que le Parlement estime appropriées d'instruire, dans le cadre de sa mission de veiller aux intérêts généraux du pays (article 50 de la Constitution).“

Il avait en outre constaté que, quant à l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, le cadre constitutionnel actuel ne permet pas de s'écarter de la règle de la majorité résultant de l'article 62, premier alinéa de la Constitution, tout en notant que „l'introduction de la minorité qualifiée (pour initier une enquête parlementaire) constituerait une entorse intéressante à la règle de la majorité“. La Loi fondamentale allemande prévoit effectivement une disposition pareille à son article 44¹⁵⁰, tout comme la

147 Art. 63, premier alinéa de la proposition de révision.

148 Art. 62, paragraphe 3 de la proposition de révision.

149 Cf. doc. parl. n° 5331⁵.

150 Cf. Loi fondamentale allemande, art. 44:

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

version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à son article 226¹⁵¹. Et le Conseil d'Etat de renvoyer dans le cadre de son avis précité à la proposition de révision sous examen qui apparaît comme réponse appropriée à la question soulevée.

Le Conseil d'Etat marque dès lors son accord avec l'article 88.

L'article sous examen se lirait partant comme suit:

„Art. 74. La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.“

Article 89 (Article 75 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend sous forme modifiée les modalités de recevabilité des pétitions adressées à la Chambre qui se trouvent inscrites à l'article 67 de la Constitution actuelle.

Plutôt que de lier, comme le fait ledit article 67, ces conditions de recevabilité à des interdictions, les auteurs de la proposition de révision ont élagué le texte de rechange des questions procédurales. Ils retiennent, comme corollaire de l'article 38 de leur proposition (article 28 selon le Conseil d'Etat) relatif au droit de pétition, la prérogative de la Chambre de recevoir ces pétitions, tout en renvoyant pour le détail à son règlement.

L'article 89, qui ne donne pas lieu à observation, aurait dès lors la teneur suivante:

„Art. 75. La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement.“

*

Section 5.– Statut du Député

(Section 5.– Du statut du député, selon le Conseil d'Etat)

Les auteurs de la proposition de révision endossent en relation avec la nouvelle structure à donner au chapitre 4 de la Constitution l'idée déjà développée dans l'ouvrage précité „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“ qui consiste à réserver au statut du député une section à part.

Cette section de la proposition de révision comporte les articles 90 à 92 qui reprennent quasi littéralement les articles 68, 69 et 75 de la Constitution actuelle.

Conformément à sa proposition afférente à l'endroit des autres sections du chapitre sous examen, le Conseil d'Etat propose de retenir la forme suivante pour l'intitulé de la section 5: „Section 5.– *Du statut du député*“.

Articles 90 et 91 (Articles 77 et 78 selon le Conseil d'Etat)

Les deux articles qui ont trait à l'immunité parlementaire et aux exceptions que la Constitution prévoit à cet effet constituent des copies à l'identique des articles 68 et 69 de la Constitution actuelle, à l'exception du numéro de l'article auquel il est renvoyé.

Le libellé en question n'a été introduit dans la Constitution que lors de la révision du 1er juin 2006 et ne donne pas lieu à observation, sauf pour ce qui est de la référence aux sessions parlementaires. Si le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition de ne plus faire état dans le texte constitutionnel de la subdivision de la législature en sessions (cf. article 76 de la proposition de révision, article 68 selon le Conseil d'Etat), l'article 78 sous examen ne devra pas non plus en faire mention. En outre, dans l'optique où une session parlementaire n'est censée dorénavant se terminer que par l'ouverture de la session suivante, il n'y aura plus de période en cours de législature où la Chambre ne sera pas en session.

151 Cf. TFUE, art. 226, premier alinéa:

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

Se pose encore la question du sort réservé à son mandat parlementaire, lorsqu'un député a été privé par la Justice de son droit d'éligibilité. Etant donné que la question se trouve réglée à suffisance de droit à l'article 128 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas besoin d'en faire une mention formelle dans la Constitution.

Les articles en question se liraient dès lors comme suit:

„Art. 77. Aucune action, ni civile ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 78. A l'exception des cas visés par l'article 77¹⁵², les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.

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

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

Article 92 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen a trait à l'indemnité à laquelle peuvent prétendre les membres de la Chambre des députés. Le principe a figuré dans les constitutions luxembourgeoises successives depuis 1848.

Les auteurs de la proposition de révision prévoient de reprendre littéralement le contenu de l'article 75 de la Constitution actuelle dont le libellé en vigueur remonte à la révision du 6 mai 1948.

Conformément à ses interrogations soulevées à l'endroit des considérations introductives au chapitre sous examen, le Conseil d'Etat se demande s'il est nécessaire, voire opportun de maintenir l'article 92 de la proposition de révision dans la Constitution ou s'il ne suffirait pas de reléguer la question à la loi ordinaire. En effet, pareille disposition, dont le principe même n'est certainement pas contesté, n'est pas non plus prévue en relation avec les droits à indemnisation, voire la rémunération des représentants des autres institutions étatiques. Dans un souci d'homogénéité, le Conseil d'Etat propose dès lors de faire abstraction du contenu de l'article 92.

Si toutefois la Chambre des députés entendait maintenir la disposition, le texte, qui ne donne pas lieu à observation, se lirait comme suit:

[„Art. ... La loi fixe le montant et les conditions d'octroi de l'indemnité à laquelle les députés ont droit, outre leurs frais de déplacement.“]

Chapitre 5.– Du Gouvernement

Pour le chapitre sous revue, le Conseil d'Etat examine non seulement la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, mais encore le projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution (doc. parl. n° 5339), désigné ci-après le projet gouvernemental, qui, d'après le commentaire liminaire du chapitre 5, a servi d'orientation à la proposition. Le Conseil d'Etat suivra lors de l'examen l'ordre des articles envisagé par la proposition de révision tout en se réservant de proposer un agencement différent de certaines dispositions.

Les deux documents sous revue ont tendance à fixer de multiples détails au niveau de la Constitution. Le Conseil d'Etat tient à rappeler que le dispositif constitutionnel relativement sommaire actuellement en vigueur a permis au Gouvernement de s'affranchir du rôle d'exécutant de la volonté du Grand-Duc, que lui assignaient les textes du XIXe siècle, avant d'exercer conjointement avec le Grand-Duc le pouvoir exécutif, voire même de déterminer et conduire la politique du pays.¹⁵³ Un déphasage prononcé existe pourtant entre les textes constitutionnels et la répartition effective des responsabilités au sein du pouvoir exécutif. L'approche constitutionnelle actuelle est celle d'un exécutif dualiste, suivant le régime dit „de cabinet“, où l'on trouve, en face d'un Chef de l'Etat indépendant, un organe collectif

¹⁵² Art. 90 de la proposition de révision.

¹⁵³ Sources:

- Livre jubilaire publié [par le Conseil d'Etat] à l'occasion du centième anniversaire de sa création, 1957, „Le Gouvernement du Grand-Duché. Essai sur son évolution“, par Charles-Léon Hammes, p. 471-492;
- Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006, Partie III.– „Essai sur une refonte de la Constitution“.

appelé cabinet ministériel, dont les membres sont nommés par le Chef de l'Etat, et responsables devant le Parlement. C'est notamment dans les rapports du Gouvernement avec le Parlement que les textes actuels accusent un déficit démocratique. La Chambre des députés peut certes engager la responsabilité pénale des membres du Gouvernement; elle peut certes encore retirer au Gouvernement les moyens nécessaires à son action en lui refusant le vote du budget annuel. Tout en consacrant le principe de la responsabilité ministérielle, la Constitution actuelle reste toutefois muette en ce qui concerne la mise en cause de la responsabilité politique, collective ou individuelle, des membres du Gouvernement.

Si le Conseil d'Etat peut se rallier d'une manière générale à l'approche adoptée dans la proposition de révision, il tendra à éviter des détails, notamment d'ordre organisationnel, qui constitueraient autant d'obstacles à une évolution future du fonctionnement de l'institution gouvernementale. Cette approche est corroborée par les textes constitutionnels étrangers, qui se caractérisent généralement par leur caractère succinct en ce qui concerne l'organisation gouvernementale. Il serait donc indiqué de se limiter également dans la future Constitution à l'essentiel, en laissant à une norme juridique inférieure le soin d'adapter les détails. Somme toute, la sobriété du libellé de l'article 76, premier alinéa de la Constitution actuelle lui a permis de se maintenir à travers toutes les révisions constitutionnelles intervenues depuis son inscription dans la Constitution de 1848.

Contrairement au projet gouvernemental, la proposition de révision ne prévoit pas de rôle prédominant du Premier ministre, qui, d'après les auteurs, risquerait „d'être un élément trouble préjudiciable à l'équilibre jalousement gardé entre institutions ancrées dans la Constitution“¹⁵⁴. Si le Conseil d'Etat hésite, tout comme les auteurs de la proposition de révision, à s'engager sur la voie tracée par le projet gouvernemental, tout en notant que les constitutions belge, néerlandaise, espagnole, suédoise, française et allemande réservent un traitement particulier au chef du Gouvernement en ce qui concerne sa désignation et, dans certains cas, en ce qui concerne ses attributions, c'est pour plusieurs raisons: au Luxembourg, les membres du Gouvernement ne sont pas désignés en tant qu'équipe, mais en tant qu'individus appelés à former un collège; le Premier ministre peut au mieux intervenir au niveau du parti politique dont il est issu mais n'a aucune prise sur le choix des membres du Gouvernement provenant du parti qui constitue avec le sien la majorité au Parlement; comme la proposition de révision tend à instaurer un Gouvernement qui ne soit plus celui du Grand-Duc, il ne semble pas opportun au Conseil d'Etat d'en faire un instrument au service du Premier ministre.

Article 93 (Article 77, paragraphe 1er du projet gouvernemental, article 80, premier alinéa selon le Conseil d'Etat)

Le texte de la proposition reprend le texte du projet gouvernemental, tout en prévoyant la possibilité de plusieurs Vice-premiers ministres. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le texte proposé sous réserve des adaptations suivantes:

- Est-il nécessaire de reprendre le titre de „*Ministre d'Etat*“ au niveau de la Constitution? Si cette mention entend rappeler que le Premier ministre a dans ses attributions le ministère d'Etat, il y a une interférence avec le dispositif traitant de l'organisation du Gouvernement et des attributions ministérielles. S'il s'agit d'une référence au titre historique, le Conseil d'Etat relève que dans l'organisation gouvernementale de nos pays voisins, ce titre a d'autres significations (Belgique: titre honorifique; France: préséance par rapport aux autres ministres; Allemagne: secrétaires d'Etat à la Chancellerie ou au ministère des Affaires étrangères). Aussi le Conseil d'Etat plaide-t-il pour la suppression de cette mention.
- D'un point de vue formel, il convient d'écrire „*d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres*“.

Le Conseil d'Etat note que le libellé proposé ne permet plus de retenir la fiction que les conseillers de Gouvernement font partie du Gouvernement et que l'arrêté sur l'organisation du Gouvernement en fixe le nombre et l'évolution de la carrière. Dans le cadre d'une démocratie parlementaire, l'appartenance au Gouvernement doit être limitée aux personnes assumant leur responsabilité politique devant le Parlement. Dès lors, il ne semble guère admissible que des emplois dans la haute fonction publique soient créés directement sur base des dispositions constitutionnelles organisant le Gouvernement, alors même qu'une autre disposition constitutionnelle réserve la création de tout emploi rémunéré auprès de l'Etat à la loi formelle. Les fonctionnaires de cette carrière relèveront donc désormais à tous les égards

¹⁵⁴ Cf. doc. parl. n° 6030, p. 40.

du régime général de la fonction publique, solution en ligne avec le statut juridique que le Conseil d'Etat demande par ailleurs de réserver au personnel de la Chambre des députés¹⁵⁵.

Le dispositif sous revue, qui d'après le Conseil d'Etat constituerait l'article 80, premier alinéa, serait libellé comme suit:

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

Article 94, paragraphe 1er (Article 77, paragraphe 3 du projet gouvernemental, article 80, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat)

L'article 77 actuel de la Constitution prévoit que „Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement“. Ce pouvoir de nomination et de révocation est largement formel. Le Grand-Duc se limite en fait à désigner un formateur (désignation parfois précédée par celle d'un informateur) du Gouvernement qui sera, en règle générale, le futur Premier ministre. Les auteurs du projet gouvernemental entendent décrire la procédure de consultation en amont de la désignation du Premier ministre. Le Conseil d'Etat se rallie à la position des auteurs de la proposition de révision d'après laquelle la phase précédant la formation du Gouvernement n'a pas sa place dans la Constitution. En effet, un tel formalisme ne paraît guère souhaitable, à moins que l'on ne choisisse la voie d'une élection du Premier ministre par la Chambre des députés, comme tel est le cas en Allemagne pour l'élection du Chancelier fédéral ou en Espagne pour l'élection du Président du Conseil.

Aussi le Conseil d'Etat se prononce-t-il à titre principal en faveur de la nomination et de la révocation du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement par le Chef de l'Etat. Il est évident que dans les deux hypothèses, la compétence du Chef de l'Etat sera en principe d'ordre purement formel¹⁵⁶. Ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'il accepterait la formule d'une nomination et d'une révocation des membres du Gouvernement sur proposition du Premier ministre.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose à l'endroit de l'article sous revue, qui constituerait selon la structure qu'il a suggérée le deuxième alinéa de l'article 80, le libellé suivant:

„Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions.“

A titre subsidiaire, le texte pourrait encore prendre la teneur suivante:

„Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre ainsi que, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions.“

Article 94, paragraphe 2 (article 77, paragraphe 3 du projet gouvernemental, articles 80 et 81, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat)

D'après cette disposition, l'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.

Le texte envisagé a sa source dans l'article 76, premier alinéa de la Constitution actuelle d'après lequel „le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement (...)“. Les raisons institutionnelles qui ont milité pour réserver à un acte autonome du pouvoir exécutif son organisation ne sont pas remises en cause par les auteurs du projet et de la proposition. La jurisprudence en la matière garde sa pertinence. L'arrêt du Conseil d'Etat, Comité du contentieux, du 24 février 1976 retient que lorsqu'un arrêté grand-ducal „a été pris en vertu de l'art. 76 de la Constitution qui abandonne au Grand-Duc d'organiser son Gouvernement[,] il s'agit en l'occurrence d'un pouvoir autonome procédant de l'idée de la séparation des pouvoirs et devant permettre au Grand-Duc de déterminer en pleine indépendance du Parlement l'organisation intérieure de son Gouvernement; dans ce domaine le pouvoir du Grand-Duc est originaire et discrétionnaire et, par conséquent, les arrêts y relatifs, basés sur l'art. 76, sont des actes équipollents aux lois“.

¹⁵⁵ Cf. examen ci-avant des articles 75, 76 et 77 ainsi que ci-après de l'article 100 de la proposition de révision.

¹⁵⁶ Il est renvoyé à l'examen des articles 78 et 102 (articles 69, 70 et 82 selon le Conseil d'Etat).

Sans vouloir remettre en cause le caractère équipollent à la loi de l'arrêté portant organisation du Gouvernement, le Conseil d'Etat ne peut toutefois suivre les auteurs de la proposition de révision d'après laquelle l'arrêté pourrait même déroger aux lois existantes. Pour le Conseil d'Etat, une telle disposition ouvrirait la porte à l'arbitraire. En effet, l'arrêté a pour seule finalité de permettre au Gouvernement d'assurer de façon indépendante son organisation; il ne saurait donc interférer avec les compétences des autres pouvoirs. Les auteurs n'ont-ils pas voulu répondre au problème causé par la pratique du législateur d'assigner à un ministre déterminé l'exécution d'une loi? Si les compétences des ministères changent, les attributions ministérielles ne sont plus en phase avec la loi. En fait, c'est le pouvoir législatif qui a empiété sur les prérogatives du pouvoir exécutif de s'organiser en dehors de la loi formelle et c'est en l'occurrence que joue la théorie de l'acte équipollent. L'arrêté portant organisation du Gouvernement prévaudra sur le texte de la loi formelle. Le risque signalé est d'ailleurs atténué si la loi se réfère au ministre compétent pour une matière et non au titre du ministre. Ainsi on écrira, à titre d'exemple, „le ministre ayant dans ses attributions la Gestion de l'Eau“ plutôt que „le ministre de l'Intérieur“.

D'après le Conseil d'Etat, il devrait incomber au Gouvernement de régler son organisation et son fonctionnement. Tant le projet gouvernemental que la proposition de révision étoffent le dispositif constitutionnel par des détails, qui en dernière analyse devraient relever du règlement interne du Gouvernement. Tel est notamment le cas pour l'article 99 de la proposition de révision, qui porte sur des délibérations à prendre par le Conseil de Gouvernement ou encore l'article 78 du projet gouvernemental. Le Conseil d'Etat y reviendra lorsqu'il examinera les dispositions en cause.

Cette autonomie concédée au Gouvernement ne devrait pas s'opposer à ce que la Constitution précise que chaque membre du Gouvernement est responsable individuellement de ses actions, comme le Conseil d'Etat le propose dans le texte de l'article 81 selon la structure qu'il a suggérée.

Quant à la forme, on a pu constater en la matière un certain cafouillage, alors que les actes posés au moment de la constitution de gouvernements n'ont souvent pas pris suffisamment soin de distinguer entre les dispositions à portée générale relevant de l'organisation et du fonctionnement interne (découpage des différents portefeuilles ministériels, délibérations du Conseil de Gouvernement, relations du Gouvernement avec le Chef de l'Etat) et des mesures à portée individuelle (nomination des membres du Gouvernement et attribution des portefeuilles) qui relèvent formellement du pouvoir de nomination du Chef de l'Etat en application de l'article 94 de la proposition de révision.

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose à l'endroit de la disposition sous revue le libellé suivant:

„Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.“

Article 94, troisième paragraphe (Disposition à omettre selon le Conseil d'Etat)

Comme le Conseil d'Etat l'a exposé dans le chapitre 4 relatif à la Chambre des députés, l'assermentation des représentants des pouvoirs étatiques ne mérite plus une place formelle dans la Constitution. Il y a lieu de prévoir cette formule dans une loi, conformément au principe inscrit à l'article 139 de la proposition de révision (article 21 selon le Conseil d'Etat).

Article 95 (article 77, paragraphe 4 du projet gouvernemental, article 80, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat)

L'article 95 sur les incompatibilités applicables aux membres du Gouvernement ne donne pas lieu à observation sauf à remplacer les termes „du conseil communal“ par les termes „d'un conseil communal“.

Le texte sous revue, qui constituerait le troisième alinéa de l'article 80, serait donc libellé comme suit:

„Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle.“

Article 96 (article 76 du projet gouvernemental, article 79 selon le Conseil d'Etat)

A l'instar des autres chapitres de la Constitution, celui consacré au Gouvernement devrait être introduit par une description sommaire des fonctions de l'organe. Partant, l'emplacement retenu par les auteurs de la proposition n'est pas heureux.

D'après le texte du projet gouvernemental, l'article 76 de la Constitution actuelle prendrait la teneur suivante: „*Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. Il participe à l'exercice du pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.*“ Quant au libellé à retenir, on peut encore se référer à l'article 20 de la Constitution française d'après lequel „*Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ...*“. D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat préférerait s'appuyer sur le libellé du texte français correspondant.

Si les deux textes en présence assignent au Gouvernement la direction de la politique générale du pays, la proposition de révision ne retient pas le dispositif prévu par le projet gouvernemental en vertu duquel le Gouvernement participe à l'exercice du pouvoir exécutif. D'après l'article 52, deuxième alinéa de la proposition de révision, le Grand-Duc exerce le pouvoir exécutif. Toujours est-il que ce pouvoir se trouve limité par l'exigence du contreseing ministériel. Tant la conception juridique que la conception politique de l'exercice du pouvoir exécutif dans un régime parlementaire militent donc en faveur de la consécration du principe de la participation du Gouvernement à celui-ci. Conformément à la proposition de texte qu'il propose de réserver à l'article 52, deuxième alinéa de la proposition de révision (article 42 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat préférerait que le texte reprenne l'idée que le pouvoir exécutif est exercé conjointement par le Grand-Duc et le Gouvernement. Il pourrait concevoir que cette disposition figure parallèlement à celle suggérée à l'endroit du chapitre 3 relatif au Grand-Duc¹⁵⁷.

Afin d'opérer un regroupement des différentes dispositions ayant trait au pouvoir réglementaire, le Conseil d'Etat propose de prévoir la possibilité du Grand-Duc de déléguer l'exercice du pouvoir réglementaire dans le cadre du chapitre 3 réservé au Grand-Duc¹⁵⁸, de sorte que le dispositif afférent de l'article 97 de la proposition de révision peut être supprimé à l'article sous revue.

Faisant somme de ces observations, le dispositif, qui figurerait à l'article 79 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat, pourrait prendre la teneur suivante:

„Art. 79. *Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.
Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif.*“

Article 97 (Article transféré au chapitre 3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite du pouvoir réglementaire délégué par le Grand-Duc aux membres du Gouvernement. Se référant aux observations qui ont été faites dans le cadre de l'examen de l'article qui précède et qui préconisent un regroupement des dispositions relatives à l'exercice du pouvoir réglementaire sous le chapitre 3, cet article est à supprimer. En tout état de cause, le texte serait à redresser alors qu'il y a lieu de remplacer les termes „*de son Gouvernement*“ par les termes „*du Gouvernement*“.

Article 98 (Article 78 du projet gouvernemental, article 81 selon le Conseil d'Etat)

L'exercice des attributions des membres du Gouvernement est soit individuel, soit collectif. Le Conseil d'Etat entend préciser que l'action du Gouvernement s'exerce collégalement en conseil et que l'action individuelle des membres du Gouvernement porte sur les affaires des départements dont ils ont la charge. La responsabilité ultime incombe au Gouvernement qui l'assume en collége; toutefois, pour les portefeuilles dont ils ont la charge, les membres du Gouvernement sont individuellement responsables.

Dès lors, le dispositif, qui constituerait le paragraphe 1er de l'article 98 de la proposition de révision (premier alinéa de l'article 81 selon le Conseil d'Etat), serait libellé comme suit:

„Le Gouvernement exerce ses attributions collégalement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge.“

Ce libellé rendrait superflète la précision qui figure au paragraphe 2 de l'article 98 de la proposition de révision et suivant laquelle „*les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement*“.

La proposition de révision ne reprend d'ailleurs pas l'article 78, paragraphe 4 du projet gouvernemental qui prévoit que „*Le Premier Ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale*“. Il y a lieu d'examiner s'il convient de relever le rôle particulier du Premier ministre au niveau de la

¹⁵⁷ Il est renvoyé à l'examen de l'article 52 de la proposition de révision (art. 42 et 43 selon le Conseil d'Etat).

¹⁵⁸ Il est renvoyé à l'examen des articles 54, 55, 97 et 123 de la proposition de révision (article 45 selon le Conseil d'Etat).

Constitution même, à l'instar de différentes constitutions étrangères.¹⁵⁹ Sans vouloir redéfinir le rôle du Premier ministre, et sans vouloir lui donner un rôle prédominant au sein du Gouvernement, le Conseil d'Etat propose d'ancrer dans la Constitution les précisions qui figurent actuellement dans l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Au regard des exemples étrangers, le Conseil d'Etat voit l'utilité de reprendre à cet égard le texte prévu par le projet gouvernemental. Dès lors, l'article sous revue serait à compléter d'après le Conseil d'Etat par un deuxième alinéa libellé comme suit:

„Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.“

Article 99 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

D'après cet article, les projets de loi et de règlement ainsi que toute disposition à soumettre au Grand-Duc doivent faire l'objet d'une délibération du Gouvernement en conseil. De l'avis du Conseil d'Etat, ces dispositions relèvent de l'organisation et du fonctionnement internes du Gouvernement et n'ont pas leur place dans la Constitution.

Subsidiairement, le Conseil d'Etat rend attentif que le libellé proposé prohibe la faculté actuelle de prendre des décisions par voie sommaire en cas d'urgence, prohibition qui pourrait s'avérer préjudiciable à l'action gouvernementale. En cas du maintien du texte de la proposition de révision, l'article sous revue serait à compléter par une disposition dérogoatoire.

Dans le même contexte, il est aux yeux du Conseil d'Etat redondant de préciser que le Gouvernement en conseil arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Chef de l'Etat. Il en serait de même pour la dissolution de la Chambre des députés, suite au texte que le Conseil d'Etat a proposé de donner à l'article 99, paragraphe 3 de la proposition de révision (article 69, premier alinéa selon le Conseil d'Etat).

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose la suppression de l'article sous examen.

Article 100 (Article 103 selon le Conseil d'Etat)

L'article 100, paragraphe 1er de la proposition de révision fait apparaître des divergences manifestes entre les positions respectivement exprimées par les auteurs de la proposition de révision et par le Gouvernement en ce qui concerne l'autorité appelée à nommer aux emplois civils et militaires. Il reprend le texte de l'article 35, premier alinéa de la Constitution actuelle, sauf à transférer au Gouvernement le pouvoir de nomination actuellement attribué au Grand-Duc.

Pour les auteurs de la proposition de révision, „cette modification s'inscrit dans la ligne de conduite générale poursuivie par la présente révision constitutionnelle de ne pas faire intervenir le Grand-Duc dans les décisions politiques qui risquent de conduire à des conflits d'ordre politique ou à des litiges devant les juridictions civiles ou administratives“.

Le Gouvernement, dans sa prise de position, ne partage pas les vues des auteurs de la proposition de révision sur ce point. Il propose d'en rester à la situation actuelle et de laisser le pouvoir de nommer aux emplois civils et militaires dans les attributions du Chef de l'Etat. Pour le Gouvernement, cette solution s'impose alors que, „premièrement, les nouvelles dispositions retenues dans le cadre des articles 52, 99 et 101 maintiennent le principe de l'irresponsabilité du Grand-Duc et confirment la responsabilité des membres du Gouvernement en lieu et place du Grand-Duc“, et que, „deuxièmement, la proposition de révision laisse également au Chef de l'Etat le pouvoir de nommer les membres du Gouvernement, les membres de la Cour des comptes et les magistrats“. Le Gouvernement constate par ailleurs que le changement de paradigme en matière de nomination aux emplois publics, proposé par la proposition de révision, va à l'encontre des solutions retenues dans les autres monarchies constitutionnelles en Europe. Subsidiairement, le Gouvernement invoque encore des difficultés d'ordre pratique

¹⁵⁹ Cf. Constitution française, art. 21, premier alinéa:

„Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. (...)“

Loi fondamentale allemande, art. 65:

„Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern entscheidet die Bundesregierung ...“

qui ne manqueraient pas de surgir si le pouvoir de nommer aux emplois civils et militaires était conféré au Gouvernement; dans cette hypothèse, toutes les décisions de nomination devraient en effet être signées par tous les membres du Gouvernement, ce qui compliquerait singulièrement la procédure de nomination. Finalement, le Gouvernement donne à considérer que de nombreuses lois organiques, qui confèrent au Grand-Duc le pouvoir de nomination, devraient être changées en cas de modification des compétences en matière de nomination.

Dans cette controverse, le Conseil d'Etat penche en faveur de l'argumentation développée dans la prise de position gouvernementale en faveur du maintien de la solution actuellement en vigueur. Il se réfère dans ce contexte aux observations qu'il a formulées plus haut à l'endroit de l'article 96 de la proposition de révision (article 79 selon le Conseil d'Etat). Le risque de voir le Chef de l'Etat mêlé à des „décisions politiques qui risquent de conduire à des conflits d'ordre politique ou à des litiges devant les juridictions civiles ou administratives“ est en effet largement tempéré par le jeu complémentaire des principes, d'un côté, de la responsabilité ministérielle et, de l'autre, de l'inviolabilité et de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat.

Le Conseil d'Etat est encore à se demander s'il est indispensable d'opérer au niveau de la Constitution la distinction entre emplois civils et emplois militaires. Aussi propose-t-il de remplacer la référence aux „emplois civils et militaires“ par une référence à la notion plus générale d'„emplois publics“. Il propose en outre d'introduire dans la Constitution une disposition nouvelle, selon laquelle le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. Cette disposition générale engloberait implicitement les règles énoncées à l'article 40 de la proposition de révision qui, selon le Conseil d'Etat, ne doit plus être maintenu dans la proposition de révision, ainsi qu'il a été expliqué plus haut à l'endroit du commentaire de cet article. Lors de l'examen du chapitre 11.– „Des Communes“ de la proposition de révision, le Conseil d'Etat proposera d'insérer dans la Constitution une disposition analogue en ce qui concerne le statut des fonctionnaires communaux (article 115, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat).

L'article 100, paragraphe 2 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 35, deuxième alinéa de la Constitution actuelle.

Le Gouvernement, dans sa prise de position, se déclare en principe d'accord avec ce texte. Il propose néanmoins, à titre subsidiaire, de le compléter pour des raisons de sécurité juridique liées à la nomination des conseillers adjoints au Gouvernement, et de lui donner la teneur suivante: „A l'exception de ce qui est prévu à l'article 94, paragraphe 2, aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative“. La modification proposée par le Gouvernement a pour objet d'ancrer dans le texte constitutionnel la pratique actuelle selon laquelle les postes des conseillers adjoints au Gouvernement sont créés et les conseillers nommés, non pas par une loi formelle, mais par un arrêté grand-ducal équipollent à la loi, pris sur la base de l'article 76 de la Constitution actuelle. Le Gouvernement voudrait éviter que la pratique actuelle ne soit anéantie par une lecture trop rigoureuse du texte proposé qui consisterait à exiger une loi formelle pour la création de toute fonction salariée par l'Etat, y compris pour celle de conseiller adjoint au Gouvernement. A cette fin, le Gouvernement propose d'introduire le deuxième alinéa de l'article 100 par la formule „à l'exception de ce qui est prévu à l'article 94, paragraphe 2 de la Constitution“.

Le paragraphe 2 de l'article 94, tel qu'il figure dans la proposition de révision, n'a cependant pas été retenu par le Conseil d'Etat, lequel a donné à la disposition en cause (article 81, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat) la teneur suivante:

„Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.“

Dans le régime constitutionnel en vigueur, le Grand-Duc procède à l'organisation du Gouvernement en se basant sur l'article 76 de la Constitution. Actuellement, l'organisation du Gouvernement est régie par les dispositions de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Aux termes de l'article 2 de cet arrêté, „des conseillers sont adjoints au Gouvernement“. L'arrêté grand-ducal modifié du 14 janvier 1974 relatif aux conseillers qui sont adjoints au Gouvernement répartit ceux-ci en cinq catégories et fixe pour chacune d'elle les effectifs¹⁶⁰. En ce qui concerne les traitements attachés aux fonctions des différentes catégories de conseillers

¹⁶⁰ 6 Administrateurs généraux, 36 Premiers Conseillers de Gouvernement, 21 Conseillers de Gouvernement première classe, 20 Conseillers de Gouvernement et 2 Conseillers de Gouvernement adjoints.

adjoints au Gouvernement, l'arrêté de 1974 précise qu'ils sont fixés conformément à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Les arrêtés précités ne précisent toutefois pas explicitement le statut auquel les conseillers adjoints au Gouvernement sont soumis.

Mettant en œuvre le principe de la séparation des pouvoirs en vertu de l'article 94, paragraphe 2 de la proposition de révision (article 81, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat), il appartient au pouvoir exécutif d'organiser le Gouvernement et d'en arrêter les règles de fonctionnement en toute indépendance du Parlement, par règlement interne du Gouvernement approuvé par arrêté grand-ducal. De même, l'article 75 de la proposition de révision (article 68, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat) concède-t-il au Parlement le droit d'organiser par voie de règlement, en toute indépendance du pouvoir exécutif, son organisation interne et le mode suivant lequel il exerce ses attributions. Ces pouvoirs d'organisation autonomes s'exercent sans recourir à la loi formelle. Ils procèdent de dispositions constitutionnelles spéciales, mais doivent, selon le Conseil d'Etat, s'exercer dans le respect des autres dispositions constitutionnelles qui en forment en même temps les limites. Ils ne peuvent, par conséquent, pas jouer dans les matières réservées à la loi, ce que le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé expressément lors de l'examen des articles 81 et 75 de la proposition de révision.

Dans cette optique, la pratique consistant à créer à charge de l'Etat des postes de conseillers adjoints au Gouvernement, sans recourir à la loi formelle, ne saurait être maintenue.

Le Conseil d'Etat considère par ailleurs que dans une démocratie parlementaire, l'appartenance au Gouvernement doit être limitée aux seules personnes assumant des responsabilités politiques, lesquelles responsabilités trouvent leur expression dans le pouvoir du contreseing. Il s'agit des personnes visées à l'article 93 de la proposition de révision (article 80, premier alinéa selon le Conseil d'Etat). Dans cette logique, il n'y a pas lieu d'englober la gestion du corps des conseillers adjoints au Gouvernement dans l'organisation du Gouvernement proprement dit.

Suite aux considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions des articles 40 et 100 de la proposition de révision en un article unique qui prendrait le numéro 103 dans la structure qu'il a suggérée par ailleurs et qui se lirait comme suit:

„Art. 103. (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi.“

Article 101 (Article 83 selon le Conseil d'Etat)

D'après le Conseil d'Etat, le texte gagnerait en cohérence si l'on faisait précéder les dispositions relatives à la responsabilité pénale et civile des membres du Gouvernement par celles relatives à la responsabilité politique du Gouvernement et de ses membres. Dans ses propositions de texte, le Conseil d'Etat se tiendra à cet ordonnancement.

L'article 101 entend régler quatre questions, celle de l'immunité civile et pénale des membres du Gouvernement pour les opinions émises dans l'exercice des fonctions, celle de la responsabilité politique, celle de la responsabilité civile et celle de la responsabilité pénale.

Le critère déterminant pour régler ces questions est celui de la distinction entre actes de fonction et actes hors fonction. Cette distinction est, à son tour, liée à celle de la frontière entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale en ce qui concerne les actes de fonction.

La distinction entre actes de fonction et actes privés dans le chef de personnes participant à l'exercice de la puissance publique est connue depuis le XIXe siècle. Ainsi, en France, en Belgique et au Luxembourg, le Code d'instruction criminelle de 1808 distingue, au niveau de la responsabilité pénale des officiers de police judiciaire et des magistrats, entre actes de fonction et actes commis en dehors des fonctions. Même si un magistrat a en permanence cette qualité, tous les actes qu'il pose ne se rattachent pas nécessairement à cette qualité. Il en va de même du membre du Gouvernement. Au niveau du droit pénal, la différenciation entre actes de fonction et actes privés a été faite par certains auteurs dès cette époque¹⁶¹. Il est vrai que les textes constitutionnels du XIXe siècle, tout en envisageant

¹⁶¹ Cf. Benjamin Constant, Cours de politique constitutionnelle, t. 1, De la responsabilité des ministres, 1815, rééd. 1872.

la mise en cause de la responsabilité pénale d'un ministre, sont largement empreints d'une confusion entre les concepts de responsabilité politique et pénale et, en ce qui concerne cette dernière, ne distinguent pas clairement entre actes de fonction et actes posés en dehors des fonctions. Ainsi, le texte de l'article 116 de la Constitution actuelle, repris de l'article 131 de la Constitution belge de 1831, prévoit de la façon la mise en accusation de ministres pour des délits, sans spécifier que ces délits doivent se rattacher aux fonctions. Cette distinction a toutefois été opérée dans la pratique et consacrée par le juge¹⁶². La distinction entre actes de fonction et actes hors fonction des ministres s'inscrit donc dans la tradition constitutionnelle. Elle se justifie au regard de la dimension politique qu'aura, à l'évidence, une mise en cause de la responsabilité pénale du ministre pour actes de fonction. Les textes proposés par les auteurs de la proposition de révision sont inspirés de la réforme constitutionnelle adoptée en Belgique en 1998 et des dispositions de la Constitution française¹⁶³.

L'article 101, paragraphe 1er de la proposition de révision pose le principe de la responsabilité politique des membres du Gouvernement. Le principe de la responsabilité politique du Gouvernement et de ses membres est un principe fondamental de tout régime parlementaire. La responsabilité est la contrepartie du pouvoir dont est investi le Gouvernement et signifie que le titulaire d'un mandat politique doit répondre de l'exercice de celui-ci devant celui ou ceux de qui il tient le pouvoir¹⁶⁴.

Tant la Constitution française que la Constitution belge évitent d'utiliser le concept de „*responsabilité politique*“, préférant parler de responsabilité devant le Parlement. Le Conseil d'Etat marque sa préférence pour une disposition indiquant l'organe par rapport auquel existe et sera mise en œuvre la responsabilité, en l'occurrence la Chambre des députés. Le recours au qualificatif de „*politique*“, qui n'est pas davantage utilisé dans les formules sur le contreseing ministériel, devient ainsi superflu.

Alors que la Constitution française met l'accent sur la responsabilité des membres du Gouvernement et non pas du Gouvernement en tant que tel, la Constitution belge vise la responsabilité du Gouvernement et de ses membres. La proposition de révision prévoit que les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. Le projet gouvernemental complète la responsabilité individuelle des membres du Gouvernement par une responsabilité solidaire pour les décisions prises en Conseil de gouvernement. Dans la logique de ce dernier texte et de la Constitution belge, le Conseil d'Etat propose de reconnaître l'existence des deux types de responsabilité, la responsabilité du Gouvernement en tant que tel et celle de ses membres pris individuellement. La responsabilité du Gouvernement en tant que collège s'impose au regard des textes proposés par le Conseil d'Etat sur la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement (article 102 de la proposition de révision, article 82 selon le Conseil d'Etat). La reconnaissance d'une responsabilité individuelle des ministres découle de l'article 98 de la proposition de révision (article 81, premier alinéa selon le Conseil d'Etat) qui dispose que chaque membre du Gouvernement exerce individuellement ses attributions dans les départements dont il est en charge. La reconnaissance d'une responsabilité politique individuelle va encore de pair avec la consécration d'une responsabilité pénale individuelle du membre du Gouvernement. Certes, l'article 101, paragraphe 1er de la proposition de révision, dans la teneur proposée par le Conseil d'Etat (article 83, paragraphe 1er), ne prévoit ni un vote de confiance du membre individuel du Gouvernement à la suite de sa nomination ni une motion de censure à l'égard d'un membre en cours de législature. Il n'en reste pas moins que la Chambre peut, par une résolution ou motion signifier à un ministre qu'il ne bénéficie plus de sa confiance, et cela en raison d'actes qui, *a priori*, n'engagent pas le Gouvernement en tant

162 Le précédent cité en Belgique pour la période entre 1831 et 1996 concerne la mise en accusation d'un ministre qui s'est battu en duel avec un député. En l'absence de loi générale réglant la responsabilité pénale des ministres, a été adoptée une loi „temporaire“, la loi du 19 juin 1865 relative aux délits commis hors de l'exercice des fonctions; cette loi limitée à un an était destinée à organiser la procédure. Dans une affaire pour fraude fiscale, la Chambre des représentants belge a décidé en 1982 qu'elle n'était pas „compétente pour connaître des infractions... qui n'ont aucun lien avec la fonction ministérielle“; la Cour de cassation a confirmé cette interprétation restrictive des textes (voir M. Uyttendaele, Précis de droit constitutionnel belge, n° 388 et suivants).

Au Luxembourg, la question de la distinction entre actes de fonction et actes de la vie privée a été analysée dans un arrêt de la Cour supérieure de justice du 18 février 1970 dans une affaire de citation directe introduite par un membre du Gouvernement pour injure et calomnie. La Cour a consacré la distinction entre actes de fonction et actes privés dans le chef d'un ministre et ne considère pas que, *per se*, tous les actes posés par un ministre constituent des actes de fonction. Pour retenir, dans le cas d'espèce, la qualification d'actes de fonction, les juges ont rattaché les actes à la „sphère d'attribution du ministre“ à qui il aurait appartenu „de prendre les mesures administratives tant à caractère général que spécial“ nécessaires par rapport aux faits en cause.

163 Le principe de la responsabilité pénale des ministres pour acte de fonction est déjà inscrit dans la Constitution française de 1946; il a été repris dans celle de 1958 et complété en 1993.

164 Définition proposée par le „Trésor de la Langue française“ du Centre national de recherche scientifique.

que tel. Différents scénarios sont alors possibles: soit le membre du Gouvernement présente sa démission, ce qui est la réaction la plus évidente; soit il refuse de ce faire et il appartient au Premier ministre d'informer la Chambre si le Gouvernement en tant que collège reste solidaire ou non du membre mis en cause par la Chambre. Si le Gouvernement reste solidaire, l'article 102 (article 82 selon le Conseil d'Etat) aura vocation à s'appliquer.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose le texte suivant qui fera l'objet du paragraphe 1er de l'article 83, selon la structure qu'il a suggérée par ailleurs:

„Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés.“

L'article 101, paragraphe 2 pose le principe de l'immunité juridictionnelle des membres du Gouvernement pour les opinions émises dans l'exercice des fonctions.

Le texte est inspiré de l'article 101, deuxième alinéa de la Constitution belge. Il constitue le corollaire, voire la contrepartie, de l'article 90 de la proposition de révision relatif à l'immunité des députés (article 77 selon le Conseil d'Etat). Le Conseil d'Etat comprend que, dans le débat politique au Parlement, le membre du Gouvernement doit être mis sur un pied d'égalité avec le député. La question, délicate il est vrai, de la frontière entre les opinions émises dans l'exercice des fonctions et les autres expressions d'opinion se pose tant pour le député que pour le membre du Gouvernement et relèvera en dernier ressort du juge.

L'article 101, paragraphe 3 de la proposition de révision dispose que l'Etat répond sur le plan civil des dommages causés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée de cette disposition.

Est-ce que ce texte interdit toute action civile contre un ministre y compris devant le juge civil? Si telle devait être la lecture de la disposition, se poserait la question de la conformité de la disposition avec la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En effet, dans un arrêt n° 337/02 du 5 décembre 2002, l'assemblée plénière de la Cour supérieure de justice a jugé que les articles 82 et 116 actuels de la Constitution ne sont pas contraires à la Convention européenne „dans la mesure où ils interdisent au justiciable d'actionner le ministre par voie de citation directe“, dès lors que „la personne qui se prétend lésée par l'infraction que le ministre aurait commise ... peut se pourvoir au civil“¹⁶⁵. Il est vrai que la victime n'est pas privée de la possibilité d'introduire une action en indemnité qui doit toutefois être introduite contre l'Etat; il n'empêche qu'elle est privée d'action contre celui qu'elle considère comme l'auteur du préjudice.

Si la disposition signifie qu'il s'agit d'instituer une garantie de l'Etat chaque fois que le membre du Gouvernement voit sa responsabilité civile recherchée pour des actes de fonction, se pose un problème de fond et de procédure. Les membres du Gouvernement bénéficieraient d'une couverture pour toute faute, alors que ce régime n'existe pas pour d'autres agents de l'Etat. En effet, la proposition de révision prévoit, à l'article 39, une responsabilité civile personnelle des fonctionnaires pour des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions. Le texte reste encore muet sur le régime procédural. La victime pourra-t-elle agir soit directement contre l'Etat, soit contre le membre du Gouvernement? L'Etat va-t-il intervenir dans le procès engagé contre le membre du Gouvernement, à l'instar d'une assurance, ou va-t-il assumer la prise en charge du paiement d'une condamnation prononcée à l'encontre du ministre?

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la question de savoir s'il y a lieu de consacrer au niveau constitutionnel le principe de la responsabilité pour faute consacrée à l'article 1er, premier alinéa de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques¹⁶⁶. L'introduction d'une telle disposition présenterait l'inconvénient que des lois particulières limitatives

165 Cf. loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques. Il est vrai que le problème concernait des actes commis en dehors des fonctions ministérielles. La question de la mise en cause de la responsabilité civile du ministre se pose toutefois de la même façon en cas d'actes de fonction.

166 Cf. loi du 1er septembre 1988 précitée, art. 1er:

„L'Etat et les autres personnes morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires, sous réserve de l'autorité de la chose jugée.

Toutefois, lorsqu'il serait inéquitable, eu égard à la nature et à la finalité de l'acte générateur du dommage, de laisser le préjudice subi à charge de l'administré, indemnisation est due même en l'absence de preuve d'un fonctionnement défectueux du service, à condition que le dommage soit spécial et exceptionnel et qu'il ne soit pas imputable à une faute de la victime.“

de la responsabilité, telle la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, risqueraient d'être incompatibles avec la Constitution¹⁶⁷.

En Belgique, le problème se pose dans des termes similaires. La question tarde à être réglée, la loi prévue au dernier alinéa de l'article 103 de la Constitution belge n'ayant toujours pas été adoptée.

Le Conseil d'Etat propose d'omettre toute référence à la question de la responsabilité civile des membres du Gouvernement dans le cadre du présent chapitre.

La solution pourrait consister à prévoir, dans le chapitre 8 qui selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat sera consacré à l'administration de l'Etat, une disposition générale visant la question de la responsabilité civile de l'Etat (article 102 selon le Conseil d'Etat). Cette disposition vaudrait tant pour les fonctionnaires et autres agents de l'Etat que pour les membres du Gouvernement et regrouperait les articles 39 et 101, paragraphe 3 de la proposition de révision. Le Conseil d'Etat retient le terme d'„agents“ qui regroupe tant les fonctionnaires et employés de l'Etat, qui constituent juridiquement des préposés de la personne morale Etat, que les membres du Gouvernement. Dans la logique de l'article 1er, premier alinéa de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, on pourrait viser tant la responsabilité pour les dommages causés par l'Etat et les collectivités publiques en tant que tels que la responsabilité pour les dommages causés par des actes de fonction posés par leurs agents.

La Constitution ne consacrerait pas directement le principe de la responsabilité civile de l'Etat ni le champ d'application en fonction de la qualité des agents ou de la nature des fautes commises. Elle se limiterait à renvoyer à la loi pour déterminer les conditions et modalités du dédommagement. Cette loi pourrait même déterminer des limites à l'indemnisation, à l'instar de la loi précitée du 23 décembre 1998, et prévoir des actions récursoires contre des agents de l'Etat en cas de fautes lourdes dans l'exercice de leurs fonctions. Elle pourrait également régler la prise en charge par l'Etat de condamnations au civil prononcées à l'occasion de condamnations au pénal contre des agents de l'Etat y compris des ministres et, à l'inverse, les actions récursoires de l'Etat contre ses agents. Pourrait encore faire l'objet de cette loi la responsabilité de l'Etat en cas de dommage spécial et exceptionnel au sens du deuxième alinéa de l'article 1er de la loi du 1er septembre 1988. A côté de l'Etat, cette disposition pourrait utilement se référer aux autres personnes morales de droit public, communes, syndicats communaux, établissements publics, chambres professionnelles, organes des professions réglementées.

Ce nouvel article pourrait avoir la teneur suivante:

„Art. 102. La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions.“

L'article 101, paragraphe 4 règle la responsabilité pénale des membres du Gouvernement pour les actes de fonction. Le texte est inspiré de l'article 103 de la Constitution belge et de l'article 68-1 de la Constitution française.

Le principe de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement est déjà inscrit à l'article 116 de la Constitution actuelle. La responsabilité pénale et la responsabilité politique vont souvent de pair. Elles se rejoignent au niveau de l'acte à l'origine de la responsabilité. Elles se distinguent toutefois tant sur le plan des principes que sur celui des techniques. Alors que la mise en cause de la responsabilité politique relève de la libre appréciation du Parlement, la responsabilité pénale est régie par le principe de la légalité des infractions et des peines. Une des critiques majeures adressées à l'encontre du texte de l'article 116 de la Constitution actuelle est justement la possibilité ouverte à la Chambre de déterminer elle-même les délits et les peines et de rester muet sur la procédure¹⁶⁸. Dans le régime tel que prévu par la proposition de révision, le membre du Gouvernement se verra appliquer le droit pénal. Alors que dans la mise en cause de sa responsabilité politique, le membre du Gouvernement est

167 Dans l'arrêt n° 63 du 1er avril 2011, la Cour constitutionnelle a jugé que „l'article 20, paragraphe 2, de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, en ce qu'il limite la responsabilité civile de la Commission de surveillance du secteur financier pour les dommages individuels subis par des entreprises ou des professionnels surveillés, par leurs clients ou par des tiers aux dommages causés par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de la mission de service public de la Commission, n'est pas contraire à l'article 10bis, paragraphe 1er, de la Constitution.“

168 Dans deux arrêts du 22 juin 2000 (affaire *Coëme*) et du 2 juin 2005 (affaire *Claes*), la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la Belgique pour des procédures de mise en accusation de ministres intervenues sur base des dispositions correspondantes de la Constitution belge.

privé des droits de la défense, sauf la possibilité de prendre position devant le Parlement, l'ensemble des règles de la procédure pénale ont vocation à s'appliquer en cas de poursuite pénale.

L'article 101, paragraphe 5 de la proposition de révision prévoit un régime particulier de responsabilité pénale pour des actes de fonction qui vaut même pour les poursuites après cessation des fonctions. Contrairement à ce qui est prévu à l'article 91 de la proposition de révision pour les députés, le membre du Gouvernement se voit ainsi protégé même après cessation de ses fonctions. Le critère de l'appartenance des actes à la sphère politique l'emporte sur l'objectif de protéger le fonctionnement du Gouvernement. Le Conseil d'Etat comprend ce choix dans la logique de la différenciation entre actes de fonction et actes qui ne sont pas de fonction.

Le Conseil d'Etat a toutefois des difficultés à suivre les auteurs de la proposition de révision quand ils entendent soumettre le membre du Gouvernement à un régime spécial même pour des actes qui ne sont pas de fonction, durant le mandat. De l'avis du Conseil d'Etat, cette extension ne se justifie pas par la nécessité de protéger le bon fonctionnement du Gouvernement. Le député ne bénéficie d'ailleurs pas non plus d'une protection de cette nature, sauf la nécessité d'une autorisation parlementaire en cas d'arrestation. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de revenir au droit commun pour ce qui est des poursuites à exercer contre un membre du Gouvernement pour des actes qui ne sont pas de fonction, même en cours de mandat.

Dans un souci de protéger le fonctionnement du Gouvernement et de garantir au membre du Gouvernement des droits identiques à ceux reconnus au député, le Conseil d'Etat est d'accord à voir soumettre l'arrestation du membre du Gouvernement à l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Les limites de protection prévues dans l'article 91 de la proposition de révision en relation avec le statut du député, à savoir que cette autorisation n'est pas requise pour l'arrestation en cas de flagrant délit et pour l'exécution des peines, devraient également s'appliquer au membre du Gouvernement. Reste à relever un point très important. La protection particulière dont bénéficiera le membre du Gouvernement vaudra, à l'instar de ce qui est prévu pour le député, tant à l'occasion de poursuites pour des actes de fonction qu'à l'occasion de poursuites pour des actes qui ne sont pas de fonction. S'agissant d'une protection spéciale liée à la qualité de membre du Gouvernement et limitée à la durée du mandat, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du texte de l'article 91 (article 78 selon le Conseil d'Etat) et d'en faire un paragraphe à part suivant ceux sur la responsabilité pénale pour actes de fonction. Le Conseil d'Etat voudrait ajouter que les hypothèses visées dans cette disposition devraient rester des hypothèses d'école alors qu'il s'agirait d'arrestations ordonnées en cours d'instruction contre un membre du Gouvernement qui n'aurait pas été arrêté en flagrant délit ou qui, malgré une mise en liberté, ferait l'objet d'un nouveau mandat d'arrestation.

La singularisation du régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement se traduit nécessairement au niveau des règles de compétence et de procédure. En ce qui concerne les juridictions compétentes pour connaître d'une poursuite pénale introduite contre un membre du Gouvernement, l'article 101, paragraphe 5 de la proposition de révision prévoit que le ministère public près la Cour supérieure de justice saisit la Cour d'appel¹⁶⁹. Une citation directe émanant d'un particulier est exclue. Les auteurs du texte se sont inspirés de l'article 103 de la Constitution belge.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la référence à la Cour d'appel, alors que les textes de la proposition de révision relatifs à la Justice ne prévoient pas d'inscrire l'organisation juridictionnelle dans la Constitution, à l'exception de la Cour suprême. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de renvoyer sur ce point à la loi. Il s'agira logiquement de la loi sur l'organisation des juridictions visée dans le chapitre 7 sur la Justice à l'article 109 de la proposition de révision (article 91 selon le Conseil d'Etat).

Sur le plan des principes, le Conseil d'Etat approuve le choix d'un mécanisme qui se rapproche du droit commun avec citation par le ministère public devant un juge ordinaire. Il peut comprendre la nécessité de maintenir un certain „privilège de juridiction“ au niveau de la position hiérarchique de la juridiction compétente. Par contre, il s'interroge sur la nécessité d'une autorisation de la Chambre des députés, en tant que préalable à la citation directe par le ministère public. A noter, d'abord, qu'aucune disposition protectrice similaire n'est prévue pour le député. Par ailleurs, dès lors que le parquet voit son indépendance au niveau des poursuites expressément consacrée dans la Constitution, on conçoit mal à quel titre la Chambre des députés pourrait bloquer les poursuites intentées contre un membre du Gouvernement.

¹⁶⁹ Dans l'optique de la création d'une Cour suprême, le Gouvernement, dans sa prise de position, vise la saisine de cette juridiction.

Le système prévu marque une avancée indiscutable par rapport au mécanisme actuel dans lequel la Chambre elle-même est autorité de poursuite; il est encore préférable au système français qui accorde compétence à une juridiction spéciale, la Cour de justice de la République, composée majoritairement de parlementaires juges.

Le Conseil d'Etat note que le libellé du paragraphe 5 de l'article 101 sous examen, inspiré il est vrai des textes de référence belges, n'est pas aisé. Il entend proposer un texte restructuré et simplifié qui renvoie à la loi pour organiser le privilège de juridiction des membres du Gouvernement pour les actes de fonction. Seul le ministère public pourra engager et exercer des poursuites. Il appartiendra à la loi de déterminer la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et la procédure à appliquer.

L'article 101, paragraphe 6 de la proposition de révision reprend le texte de l'article 81 de la Constitution actuelle qui dispose que le membre du Gouvernement n'échappe pas à sa responsabilité en raison de l'ordre du Grand-Duc. Le Conseil d'Etat ne comprend pas la raison du maintien de ce texte qui n'a de sens que dans un régime dans lequel le prince assume seul la fonction exécutive et donne des ordres aux membres de „son“ Gouvernement. Le Conseil d'Etat préconise la suppression de cette disposition.

L'article 101, paragraphe 7 de la proposition de révision institue un régime particulier de grâce par le Chef de l'Etat qui nécessite une intervention préalable de la Chambre des députés. Il est vrai que la Constitution belge contient un texte similaire. Le Conseil d'Etat ne voit toutefois pas la logique de cette disposition dans la mesure où la Chambre ne sera plus appelée à exercer de rôle au niveau des poursuites. Le maintien d'une intervention de la Chambre procède encore d'une confusion entre la responsabilité politique, qui est du ressort du Parlement, et la responsabilité pénale, qui est du ressort du juge. Si les auteurs de la proposition de révision voient le risque que le Chef de l'Etat, sur intervention du Gouvernement, gracie des ministres condamnés au pénal, il faut exclure le régime de la grâce. A cela s'ajoute que l'intervention obligatoire de la Chambre des députés dans l'octroi d'une grâce vaudrait pour toutes les condamnations, qu'elles portent sur des actes de fonction ou sur des actes hors fonction.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat aurait la teneur suivante:

„Art. 83. (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés.

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

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

(4) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.

(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.“

Article 102 (Articles 70, 69 et 82 selon le Conseil d'Etat)

Concernant l'article sous examen, le paragraphe 1er ne donne pas lieu à observation; il est devenu l'article 70 selon le Conseil d'Etat.

Quant aux paragraphes 2 à 4, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations développées à l'endroit de l'article 78 (article 69 selon le Conseil d'Etat).

Les articles destinés à reprendre sous une forme modifiée les dispositions de l'article sous examen se liront comme suit:

„Art. 69. La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.

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

Art. 70. *Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence.*

Art. 82. (1) *Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés.*

(2) *Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.*

(3) *La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.*

(4) *Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.*

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

Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat doit son existence à la Constitution de 1856 et à la volonté du Roi Grand-Duc de créer, „à côté du Gouvernement, un conseil appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur les contestations concernant la légalité des arrêtés et règlements généraux; à régler les conflits d'attribution et les questions du contentieux administratif; et à donner son avis sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Roi Grand-Duc ou par les lois“¹⁷⁰. Dépouillé de ses fonctions juridictionnelles lors de la révision constitutionnelle du 12 juillet 1996, le Conseil d'Etat se présente aujourd'hui comme un organe consultatif appelé à se prononcer notamment sur les projets et propositions de loi ainsi que sur les projets de règlement grand-ducal.

En matière législative, son intervention consultative consiste à:

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

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

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

D'après sa loi organique, le Conseil d'Etat peut encore être sollicité à émettre un avis de principe sur des questions lui soumises par le Gouvernement avant qu'il ne soit saisi de la part de celui-ci d'un projet de loi ou de règlement en due forme (cf. article 3, premier alinéa de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat), l'article 83*bis* de la Constitution prévoyant à son tour que le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis „sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois“.

Enfin, le Conseil d'Etat peut appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à apporter à des textes normatifs existants, et le Gouvernement peut lui demander de préparer un projet de loi ou de règlement s'il y a accord sur le principe (cf. article 3, deuxième et troisième alinéas de la loi précitée de 1996).

¹⁷⁰ Cf. Constitution du 27 novembre 1856, art. 76, deuxième alinéa.

Article 103 (Articles 84 et 85 selon le Conseil d'Etat)

La révision du 13 juin 1989 avait remplacé le deuxième alinéa de l'article 76 de la Constitution par un nouveau chapitre *Vbis* qui était spécialement réservé au Conseil d'Etat. Le contenu de ce chapitre se limite à un seul article, l'article 83*bis*, qui a été modifié le 12 juillet 1996 en vue de supprimer les fonctions du Conseil d'Etat en matière de contentieux administratif. Les auteurs de la proposition de révision estiment que le texte en vigueur, qui est censé y faire l'objet de l'article 103, n'appelle pas de modification. Dans sa prise de position précitée du 22 juin 2011, le Gouvernement y a marqué son accord.

La proposition de révision maintient par ailleurs en l'état la disposition constitutionnelle relative à l'obligation de soumettre toutes les lois à un second vote parlementaire, à moins qu'il n'y ait accord entre la Chambre des députés et le Conseil d'Etat pour dispenser de ce second vote constitutionnel le projet ou la proposition de loi voté(e) une première fois (cf. article 84 de la proposition de révision, article 72, paragraphe 5 selon le Conseil d'Etat).

En examinant le chapitre 4 de la proposition de révision relatif à la Chambre des députés, le Conseil d'Etat a estimé indiqué de regrouper dans un seul et même article l'ensemble des dispositions concernant la procédure législative (cf. article 72 selon la numérotation retenue par le Conseil d'Etat). Dans cet ordre d'idées, il a proposé d'intégrer à l'article en question non seulement les dispositions sur le double vote des lois adoptées par la Chambre, mais d'y prévoir aussi dans un paragraphe 3 l'obligation de soumettre à son avis tous les projets et propositions de loi ainsi que les amendements afférents avant que le texte puisse être soumis au vote de la Chambre. Le paragraphe 4 du même article reprend encore la faculté de la Chambre d'obliger sous certaines conditions le Conseil d'Etat à rendre son avis dans un délai déterminé, et de passer au vote si l'avis n'est pas disponible au terme du délai imparti.

Le Conseil d'Etat a en outre suggéré, à titre subsidiaire, de faire assumer dans l'hypothèse de l'article 50 de la proposition de révision (article 55 selon le Conseil d'Etat) l'interrègne non par le Gouvernement mais par un collège composé du président de la Chambre des députés, du Premier ministre et du président du Conseil d'Etat.

Si le Conseil d'Etat est suivi en ce qui concerne plus particulièrement sa proposition de texte relative à la procédure législative, l'article 103 de la proposition de révision devra être adapté en conséquence.

Le Conseil d'Etat n'entend remettre en cause ni la forme monocamérale du Parlement luxembourgeois ni sa propre fonction essentiellement consultative en matière législative et réglementaire.

S'il partage dans ces conditions avec la Chambre des députés et le Gouvernement l'intérêt de ne rien changer au rôle institutionnel qui est le sien, il s'interroge cependant sur les avantages qu'il y aurait à consolider ce rôle au niveau de la Constitution grâce à une évocation plus détaillée de ses fonctions.

Le souci de réserver à ses fonctions un cadre constitutionnel explicite, équivalent à celui qui y est prévu pour les autres institutions majeures de l'Etat, et la nécessité d'adapter le texte de l'article 103 de la proposition de révision aux dispositions relatives à la procédure législative qu'il a suggérées à l'endroit du chapitre traitant de la Chambre des députés, amènent le Conseil d'Etat à proposer la reprise dans la Constitution de ses compétences énoncées actuellement dans sa loi organique de 1996.

Il lui semble utile d'évoquer en particulier à cet égard les aspects de son analyse des dossiers qui, selon la pratique courante, peuvent donner lieu à des „oppositions formelles“ lorsque le dossier législatif comporte des non-conformités par rapport à la Constitution, au droit international, au droit européen ou aux principes généraux du droit.

Quant à l'intervention du Conseil d'Etat dans la procédure d'adoption des règlements grand-ducaux, la possibilité du Gouvernement de renoncer à cette consultation en cas d'urgence peut être limitée par la loi qui peut prévoir que ses règlements d'exécution soient obligatoirement soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Il échet en particulier de ne pas écarter la possibilité de cette limitation légale en relation avec la procédure allégée préconisée par ailleurs par le Conseil d'Etat pour transposer les actes juridiques de l'Union européenne, surtout dans le cas particulier où la transposition intervient dans une matière réservée à la loi.

Enfin, tant le texte de la proposition de révision que la loi organique de 1996 prévoient la possibilité de déférer au Conseil d'Etat d'autres questions. Cette possibilité peut être mise en œuvre soit sur base de la loi, soit à l'initiative du Gouvernement. Aux yeux du Conseil d'Etat, il serait plus logique de se

rapporter à la loi pour fixer le cadre de cette dernière forme de consultation, tout en conférant tant à la Chambre des députés qu'au Gouvernement la faculté d'y recourir dans le cadre normatif ainsi tracé.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat préconise de reformuler dans le sens indiqué la rédaction de l'article 103 de la proposition de révision et de prévoir à cet effet deux articles distincts, le premier traitant de ses compétences, le second évoquant la façon de régler la composition et le fonctionnement de l'institution. Quant au premier de ces articles, il est proposé de reprendre les dispositions pertinentes de l'article 2 de la loi organique de 1996, tout en y apportant les aménagements rédactionnels énoncés ci-avant. Il paraît en particulier de mise d'ajouter de façon explicite les actes juridiques de l'Union européenne parmi les normes de droit supérieures auxquelles les projets de textes examinés par le Conseil d'Etat doivent être conformes. Quant au contenu du second de ces articles, le Conseil d'Etat propose de reprendre de manière littérale le libellé du deuxième alinéa de l'article 103 de la proposition de révision.

Dans la mesure où sont visés les avis du Conseil d'Etat relatifs aux projets et propositions de loi, le texte proposé reprend ainsi le principe déjà inscrit parmi les dispositions destinées à régir la procédure législative (cf. article 72 selon la numérotation du Conseil d'Etat), tout en mettant dans le contexte sous examen l'accent sur le contenu de l'avis plutôt que sur les aspects procéduraux. Une redondance analogue se retrouve d'ailleurs aussi dans les dispositions traitant du pouvoir exécutif qui est exercé en commun par le Chef de l'Etat et le Gouvernement (cf. articles 52, deuxième alinéa et 99, paragraphes 1er et 2 de la proposition de révision, devenus les articles 42 et 79, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat). Cette approche semble justifiée aux yeux du Conseil d'Etat pour assurer l'agencement logique interne des différents chapitres de la future Constitution.

Tout en donnant aux deux articles la numérotation qui se dégage de ses propositions de reformulation du texte de la proposition de révision relatives aux articles précédents, le Conseil d'Etat suggère d'y réserver le libellé suivant:

„Art. 84. Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. S'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis.

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

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

Art. 85. L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.“

Chapitre 7.– De la Justice

Le chapitre réservé à la Justice, dans la proposition de révision, présente la particularité que deux questions fondamentales ont été réservées dans l'attente d'une prise de position du Gouvernement, celle de l'organisation judiciaire et celle de la création d'un Conseil national de la justice.

Dans sa prise de position du 22 juin 2011, le Gouvernement a suggéré la création d'un Conseil national de la justice. Il a annoncé son intention de „modifier la hiérarchie judiciaire avec la finalité d'aboutir à une simplification de l'organisation judiciaire et à une meilleure répartition des compétences“, et „d'instaurer une cour suprême au sommet de cette hiérarchie“. Si le „texte organique de la Cour suprême est appelé à trouver sa place à l'endroit de l'article 120 nouveau“, la prise de position indique cependant que „en raison des discussions en cours au sujet de l'introduction de la Cour suprême, (...) le Gouvernement ne peut pas encore se prononcer définitivement sur la configuration de l'article en question“.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'avis commun de la Cour supérieure de justice, du Parquet général, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de paix de

Diekirch, de l'avis de la Cour administrative, ainsi que des avis particuliers du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette sur la proposition de révision¹⁷¹.

Intitulé et subdivision du chapitre 7

Alors que les auteurs de la proposition de révision maintiennent l'intitulé du chapitre VI de la Constitution actuelle „*De la Justice*“, le Gouvernement propose de retenir, à l'instar de la Constitution belge, l'expression „Du pouvoir judiciaire“ qu'il considère comme une notion plus précise.

Le Conseil d'Etat constate que le concept de „pouvoir“ ne figure dans l'intitulé d'aucun des chapitres de la Constitution. Les intitulés des chapitres suivent une logique organique. La détermination des fonctions ou pouvoirs des organes est opérée dans les dispositions pertinentes figurant dans chaque chapitre. Dans cette logique, le Conseil d'Etat entend le recours à la notion de „pouvoir“ évoquée dans la prise de position gouvernementale à l'article 104, à l'instar de la référence au „pouvoir exécutif“ dans l'article 52 de la proposition de révision (articles 42 et 79 selon le Conseil d'Etat) ou à celle au „pouvoir législatif“ que le Conseil d'Etat a proposé d'ajouter à l'article 61 de la proposition de révision (article 59 selon le Conseil d'Etat). Pour des raisons de cohérence avec les autres intitulés, il déconseille d'utiliser le concept de „pouvoir“ dans l'intitulé du chapitre, alors qu'il le proposera pour le libellé de l'article 104 de la proposition de révision (article 86 selon le Conseil d'Etat).

Il y aura donc lieu de s'en tenir au libellé de la proposition de révision et d'écrire: „Chapitre 7.– *De la Justice*“.

Contrairement aux autres chapitres prévus dans la proposition de révision, celui relatif à la Justice requiert une prise en compte tant des propositions avancées par la commission parlementaire que d'un ensemble important d'éléments de réorganisation de l'appareil judiciaire et du fonctionnement de la Justice qui se dégagent de la prise de position gouvernementale. Dans la mesure où il entend proposer une nouvelle structure du chapitre sous examen qui s'écarte aussi bien de l'approche parlementaire que de la prise de position gouvernementale, le Conseil d'Etat a préféré analyser les réflexions et propositions en présence selon la structure qu'il suggère lui-même de réserver aux dispositions visées plutôt que de rester en ligne avec la trame qui se dégage de la proposition de révision.

La proposition de révision articule le chapitre en quatre sections portant les intitulés suivants: „*Dispositions communes*“, „*Des juridictions de l'ordre judiciaire*“, „*Des juridictions administratives*“, „*De la Cour Constitutionnelle*“. Le Gouvernement, dans sa prise de position, propose l'ajout d'une cinquième section intitulée „*Du Conseil national de la Justice*“. Dans la logique de la création de la Cour suprême et de la suppression concomitante de la Cour constitutionnelle ainsi que de l'atténuation de la division en ordre judiciaire et administratif qu'implique cette réforme, le Conseil d'Etat propose une articulation différente comportant les quatre sections suivantes intitulées respectivement: „*De l'organisation de la Justice*“, „*Du statut des magistrats*“, „*Du Conseil national de la justice*“ et „*Des garanties du justiciable*“.

*

Section 1re.– *De l'organisation de la Justice*
(selon le Conseil d'Etat)

Au regard de la nouvelle définition de la fonction du Chef de l'Etat et de la consécration constitutionnelle de l'indépendance de la fonction juridictionnelle, il est logique de supprimer, à l'article 104 de la proposition de révision, la phrase selon laquelle la Justice est rendue au nom du Grand-Duc (cf. article 49, premier alinéa de la Constitution actuelle).

Le Conseil d'Etat suit le Gouvernement dans sa proposition de consacrer, à l'instar de la Constitution belge, dans le texte de l'article 104 la notion de „*pouvoir judiciaire*“. Certes, ce concept a été évité par les auteurs de la Constitution de 1868, tout comme a été omis le concept de „pouvoir législatif“. Par contre, la notion de „pouvoir exécutif“ a été consacrée en relation avec les prérogatives du Grand-Duc. Les trois notions de pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ont été introduites dans la Constitution actuelle par la révision de 1956 qui prévoit, à l'article 49*bis*, la dévolution de l'exercice d'attributions des trois pouvoirs à des institutions de droit international. La formule „exercice du pouvoir judiciaire“ sera un corollaire des formules „exercice du pouvoir exécutif“ et „exercice du pouvoir législatif“. Elle

¹⁷¹ Cf. doc. parl. n° 6030⁴.

est encore plus précise et techniquement plus appropriée que le texte actuel qui vise la fonction de rendre la Justice.

La proposition de révision reste muette sur la question de l'exécution des décisions de justice. Le Gouvernement, dans sa prise de position, préconise une reprise de la formulation figurant à l'article 49 de la Constitution actuelle, selon laquelle les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

Il est évident que l'exécution des décisions de justice requiert l'intervention du pouvoir exécutif. Ces fonctions relèvent du Chef de l'Etat et du Gouvernement. Peut-on, dans le futur texte constitutionnel, mettre en exergue le seul Chef de l'Etat et omettre toute référence au Gouvernement? Il faut encore noter que la proposition du Gouvernement retient une formulation particulière, différente de celle figurant à l'article 104 de la proposition de révision, en ce qu'il n'est pas dit que les arrêts et jugements sont exécutés par le Grand-Duc, mais au nom du Grand-Duc. La solution préconisée par le Conseil d'Etat consiste à en rester au texte proposé dans la proposition de révision et à reléguer à la loi sur l'organisation judiciaire la teneur de la formule exécutoire.

Dans le cadre de la détermination du pouvoir judiciaire, se pose la question de la détermination de la place organique du ministère public. Les auteurs de la proposition de révision ne se prononcent pas sur le rôle d'un organe dont l'existence et la place n'ont pas été préalablement déterminées. A cela s'ajoute que l'institution du ministère public est inconnue de l'ordre administratif. On peut régler cette question de deux manières: viser le ministère public seulement indirectement par le biais de la détermination de ses fonctions et des procédures de nomination, ou préciser, à l'article 104, qu'il y a deux types de magistrats. Le Conseil d'Etat a une nette préférence pour cette deuxième solution qui indiquera, dès le début du chapitre, que l'institution judiciaire est composée de magistrats comprenant les juges et les magistrats du ministère public. Il préconise encore l'emploi du terme générique de „*juridictions*“ de préférence aux termes plus techniques de „*cours et tribunaux*“.

L'article 104 (article 86 selon le Conseil d'Etat) aurait dès lors la teneur suivante:

„**Art. 86.** *Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public.*“

Le Conseil d'Etat suggère de modifier la suite des articles. Plutôt que de faire suivre l'article 104 d'une disposition sur l'indépendance des organes du pouvoir judiciaire, il propose d'insérer les articles sur la structure des juridictions et leurs attributions. La disposition sur l'indépendance pourrait utilement être placée en tête des articles sur le statut des magistrats. Le Conseil d'Etat propose dès lors de faire suivre l'article 104 des articles 106 à 109 de la proposition de révision. Il y a lieu d'ajouter une disposition sur la Cour suprême et d'insérer les dispositions des articles 118 et 119. La consécration d'une Cour suprême aura un impact sur le maintien de la section 4 du chapitre 7 relative à la Cour constitutionnelle.

La question fondamentale qui se pose dans la section 1re est celle de la future structure du système juridictionnel. Trois solutions sont dans le débat.

La *première solution* consisterait dans le maintien de la dualité des ordres de juridiction, judiciaire et administratif, dans la continuité du choix opéré par le constituant en 1996. Les arguments en faveur du système dual sont le respect de la situation créée à ce moment qui, pour reprendre les termes de la prise de position du Gouvernement, „fonctionne de manière satisfaisante“. Les tenants de la dualité des ordres de juridiction soulignent encore la spécificité des recours en matière administrative et fiscale et les précédents belge et français. L'absence de pourvoi en cassation ne porterait pas à conséquence alors que la Cour administrative statue en droit et que la saisine du juge a déjà été précédée de la procédure administrative non contentieuse destinée à sauvegarder les droits des administrés.

Une *deuxième solution* consisterait à établir un ordre unique de juridiction. Les protagonistes d'une fusion des deux ordres considèrent que la distinction entre contentieux judiciaire et administratif, qui a son origine historique dans la volonté, en France, de faire échapper l'administration au juge de droit commun, n'a plus de raison d'être. La distinction entre droits civils et droits politiques par rapport à laquelle seraient articulées les compétences des juridictions administratives n'a jamais été aisée¹⁷². La référence aux droits belge et français porte à faux alors que la matière de la responsabilité des pouvoirs publics reste au Luxembourg du ressort du juge judiciaire. La fusion des deux ordres réglerait encore

¹⁷² Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux articles 63 et 64 de la proposition de révision (article 61 selon le Conseil d'Etat) du chapitre 4.– *De la Chambre des députés* au sujet des conditions de l'électorat actif et passif.

le problème de l'absence de pourvoi en cassation en matière administrative et éviterait des jurisprudences divergentes.

La *troisième solution*, préconisée par le Gouvernement, consiste à procéder à une unification des deux ordres au sommet par la création d'une Cour suprême qui ferait fonction de Cour de cassation unique et qui pourrait, par ailleurs, reprendre les fonctions de contrôle de constitutionnalité des lois. L'instauration d'une Cour suprême aura des implications sur l'article 95^{ter} de la Constitution actuelle que l'article 120 de la proposition de révision entend maintenir et à propos duquel le Gouvernement a réservé sa position. La proposition d'instaurer une Cour suprême constitue un moyen terme entre les deux premières positions présentées ci-dessus. Elle laisse subsister les deux ordres et respecte ainsi l'autonomie de l'ordre administratif et les particularités du contentieux administratif. Elle opère toutefois une unification des deux ordres au niveau de la juridiction la plus élevée du Luxembourg. Elle répond encore au problème de l'inexistence d'une instance de cassation en matière administrative et constitue une garantie contre des divergences de jurisprudence.

Au regard de la taille du pays et dans un souci de simplification et de rationalisation des structures judiciaires et des procédures, le Conseil d'Etat aurait une préférence nette en faveur d'un système juridictionnel unique qui aboutirait devant la Cour de cassation. Celle-ci assurerait également le contrôle de constitutionnalité des lois, ce qui permettrait de faire l'économie d'une Cour constitutionnelle particulière. Le Conseil d'Etat constate toutefois que tant les auteurs de la proposition de révision que le Gouvernement entendent maintenir le régime actuel de la dualité des ordres de juridiction, tant pour des raisons historiques que pour des raisons de principe ou pratiques. Le Conseil d'Etat respecte ce choix de nature autant politique que juridique. Dans la logique de ce choix, il entend soutenir la proposition du Gouvernement consistant à créer une Cour suprême unifiant les deux ordres de juridiction au sommet de la hiérarchie judiciaire. La Cour suprême assurera l'unité entre les deux ordres de juridiction dans l'interprétation et l'application du droit. Elle intégrera encore, par le biais du pourvoi en cassation, le contrôle de constitutionnalité. La différenciation entre juridictions judiciaires et juridictions administratives n'aura pas plus de portée que l'existence actuelle, au sein de l'ordre judiciaire, des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale dont la structure et le fonctionnement répondent à des règles particulières.

Le Conseil d'Etat peut suivre la proposition sous-jacente à la prise de position du Gouvernement qui est de supprimer la Cour constitutionnelle. L'intégration, au niveau procédural, du contrôle de constitutionnalité des lois dans le pourvoi en cassation se justifie par les incohérences et les difficultés pratiques du système actuel. Il est incompréhensible que le juge „ordinaire“ puisse soumettre la loi à un contrôle de conventionalité, en se basant sur les principes de primauté et d'effet direct du droit supranational, mais qu'il soit obligé de saisir la Cour constitutionnelle, à titre préjudiciel, dès lors que se pose un problème de conformité de la loi avec la Constitution; ce mécanisme est d'autant plus illogique que la jurisprudence luxembourgeoise place le droit international au-dessus de la Constitution. La Cour constitutionnelle se composant des juges de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, il y a souvent un risque d'identité de personnes entre la Cour constitutionnelle et la juridiction de renvoi, ce qui crée des problèmes de composition. La procédure du pourvoi en cassation a encore comme avantage de faire bénéficier le juge suprême de l'avis du ministère public, alors que, dans la procédure préjudicielle actuelle, le ministère public n'intervient que s'il est partie devant le juge de renvoi. S'ajoute à cela que cette réforme amènerait une économie évidente en termes de procédure, alors que la procédure actuelle du renvoi préjudiciel, malgré les délais limités prévus dans la loi, opère une suspension de la procédure devant le juge de renvoi pouvant aller jusqu'à un an. Pour éviter que se développent des jurisprudences non conformes au droit international, européen ou constitutionnel, le ministère public pourrait utilement intervenir, à défaut de recours des parties, au moyen de l'instrument du pourvoi dans l'intérêt de la loi qui existe depuis l'instauration de la Cour de cassation. Ce pourvoi est destiné à assurer le respect du droit sans mettre en cause l'autorité de la chose jugée par rapport aux parties.

L'article 109 de la proposition de révision renvoie à la loi pour déterminer l'organisation des juridictions. Les seuls points qui doivent être déterminés dans la Constitution même devront logiquement être la question de l'unicité ou de la dualité des ordres, de l'existence d'une Cour suprême ou d'une Cour constitutionnelle. A noter que les auteurs de la proposition de révision et le Gouvernement dans sa prise de position font à plusieurs reprises référence à des juridictions précises. Ainsi, l'article 101 cite la Cour d'appel comme juridiction compétente pour connaître des poursuites contre des ministres. L'article 114 se réfère à la Cour d'appel et à la Cour administrative pour les procédures disciplinaires

contre les magistrats. De même, les auteurs de la proposition de révision et le Gouvernement maintiennent, à l'article 119 qui reprend l'article 95bis de la Constitution actuelle, une référence au tribunal administratif et à la Cour administrative. Sur tous ces points, il serait selon le Conseil d'Etat plus avantageux de renvoyer à la loi sur l'organisation judiciaire.¹⁷³

La conséquence logique des considérations qui précèdent est la suppression des différents types de juges qui sont énumérés aux articles 90 et 91 de la Constitution actuelle.

Dans la logique du maintien de deux ordres, réunis au niveau d'une Cour suprême, les articles 106 et 107, tels que proposés par le Gouvernement, pourront être repris. Ces articles seront suivis de l'article 119 de la proposition de révision dont le maintien, dans une forme modifiée, est prévu d'après la prise de position du Gouvernement. Dans le chapitre 4 relatif à la Chambre des députés, le Conseil d'Etat a préconisé d'abandonner la référence à la différenciation entre droits civils et droits politiques¹⁷⁴. Or, la compétence de l'ordre judiciaire reste déterminée par rapport à ces catégories de droits. Le Conseil d'Etat préférerait retenir le raisonnement selon lequel le juge judiciaire est juge de droit commun alors que le juge administratif, au titre de ses compétences d'attribution, connaît du contentieux administratif et fiscal. Le Conseil d'Etat voudrait ajouter une autre réflexion portant sur l'usage du terme de „*contestations*“ aux articles 106 et 107 de la proposition de révision repris tels quels dans la prise de position du Gouvernement. Le terme de „*contestations*“ ou de „*contentieux*“ est réducteur alors que se sont développées au fil du temps toute une série de procédures dites gracieuses affectant les droits de la personne et sur lesquels le juge judiciaire statue en dehors d'un litige; on peut citer, sans prétention d'exhaustivité, la procédure d'adoption, les procédures de protection des incapables majeurs, la protection de la jeunesse.

Au regard des considérations qui précèdent, lesdits articles 106 et 107 auraient avantage à être regroupés dans un article unique (article 87 selon le Conseil d'Etat), qui aurait la teneur suivante:

„Art. 87. Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89¹⁷⁵ à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire.“

Cette disposition serait suivie de l'article 119, paragraphe 1er de la proposition de révision sur l'ordre administratif. Certaines adaptations d'ordre textuel devront être introduites. Ainsi, plutôt que de viser le tribunal administratif et la Cour administrative, il y aura lieu de se référer aux juridictions de l'ordre administratif. Le paragraphe 3 de l'article 119, tel que proposé par les auteurs de la proposition de révision et par le Gouvernement, pourra être omis, alors que selon le Conseil d'Etat une disposition générale spécifique prévoira l'organisation des juridictions par la loi. De même, la référence générale aux juridictions de l'ordre administratif rend superflu le maintien du paragraphe 2 de l'article 95bis de la Constitution actuelle qui prévoit la possibilité de créer des juridictions administratives autres que le tribunal et la Cour. Cette disposition aurait la teneur suivante:

„Art. 88. Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.“

Les nouveaux articles 87 et 88 seront suivis de trois articles portant, le premier sur la possibilité conférée à la loi de créer d'autres juridictions, le second sur la Cour suprême et le troisième sur l'organisation judiciaire.

L'article 118 de la proposition de révision, qui prévoit que la loi règle l'organisation d'autres juridictions, sera à modifier. Le Conseil d'Etat propose de supprimer la référence aux juridictions militaires qui est dépassée dans une société moderne dans laquelle le militaire ne perd pas sa qualité de citoyen et les droits qui y sont attachés. Le régime disciplinaire des forces armées permet de répondre au besoin de réprimer des comportements contraires aux règles de fonctionnement de l'Armée. Si le maintien

173 Dans le chapitre 5 relatif au Gouvernement, article 101 de la proposition de révision, le Conseil d'Etat a proposé une solution pour la détermination des juridictions compétentes en matière de responsabilité pénale des membres du Gouvernement (cf. art. 83, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat).

174 Il est renvoyé à l'examen des articles 63 et 64 de la proposition de révision (article 61 selon le Conseil d'Etat).

175 Cf. articles 118 et 119 de la proposition de révision.

d'un Code pénal militaire devait s'imposer, son application pourrait parfaitement être confiée aux juridictions pénales ordinaires, à l'instar de ce qui se fait en France ou en Belgique¹⁷⁶.

Le maintien des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale relève certes d'un choix politique. Dans la logique de la consécration de deux ordres de juridiction réunis au niveau d'une Cour suprême, il y aurait toutefois lieu d'intégrer les juridictions du travail et celles en matière de sécurité sociale dans l'un de ces deux ordres, concrètement dans l'ordre judiciaire. Une telle intégration réglerait d'ailleurs la question des juges assesseurs non professionnels dont le statut peut poser problème au regard du principe d'impartialité et simplifierait la structure judiciaire. Une disposition générale inspirée de celle de l'article 95bis, paragraphe 2 de la Constitution actuelle, qui permet au législateur de créer d'autres juridictions, peut être maintenue. Ce texte sera la base des juridictions des ordres professionnels. Il pourra encore constituer le fondement du maintien des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale si elles ne sont pas intégrées dans un des deux ordres. Reconnaître au législateur le droit de créer des juridictions rend parfaitement superflu le maintien de l'article 86 de la Constitution actuelle repris sous l'article 108 de la proposition de révision qui interdit le „juge non légal“. Dès lors que seule la loi peut créer des juridictions, il sera inutile de reprendre la première phrase de l'article 108 de la proposition de révision interdisant la création de juridictions si ce n'est par la loi. La seconde phrase prohibant la mise en place de juridictions extraordinaires au sens de juridictions temporaires investies de compétences particulières sera à maintenir, tant pour des raisons historiques que pour des raisons de principe.

Selon le choix du constituant quant au maintien des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, l'article proposé par le Conseil d'Etat aurait la teneur suivante:

„Art. 89. La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.“

Si, par contre, le constituant donnait la préférence au maintien d'une évocation explicite dans la future Constitution des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, le texte de l'article ci-avant pourrait se lire comme suit:

„Art. 89. (1) La loi règle l'organisation des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.“

En ce qui concerne la Cour suprême, il faut préciser qu'elle se situe au sommet de l'ensemble du système juridictionnel et connaît des recours pour violation de la loi introduits contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Les décisions des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, à supposer que le maintien de ces juridictions soit prévu dans le texte constitutionnel, et celles d'autres juridictions à créer par la loi, devront également relever du contrôle de la Cour suprême. Il en va de même pour les décisions des juridictions des ordres professionnels. L'article 113 de la proposition de révision, qui reprend la disposition de l'article 95 de la Constitution actuelle sur le règlement des conflits d'attribution, peut être omis alors que les questions de compétence seront réglées par la Cour suprême dans le cadre du pourvoi en cassation. Le Conseil d'Etat propose la disposition suivante:

„Art. 90. La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi.“

L'article suivant se limite à renvoyer à la loi pour l'organisation judiciaire. Le Conseil d'Etat préconise une formulation très ouverte permettant de couvrir les juridictions de l'ordre judiciaire, de l'ordre administratif et la Cour suprême. Le texte pourra également servir de base à l'organisation d'autres

¹⁷⁶ En France, la loi 82-261 du 21 juillet 1982 relative à l'instruction et au jugement des infractions en matière militaire et de sûreté de l'Etat et modifiant les codes de procédure pénale et de justice militaire a supprimé, en temps de paix, les tribunaux permanents des forces armées ainsi que le Haut tribunal permanent des forces armées.

En Belgique, les juridictions militaires en temps de paix ont été supprimées par la loi du 10 avril 2003 réglant la procédure devant les juridictions militaires et adaptant diverses dispositions légales suite à la suppression des juridictions militaires en temps de paix.

En Allemagne, les auteurs d'infractions pénales militaires sont également jugés, en temps de paix, par les juridictions pénales de droit commun.

juridictions à créer par la loi. Se pose la question de savoir si cette loi ne devrait pas être adoptée, compte tenu de son importance, avec une majorité qualifiée. Le Conseil d'Etat ne préconise pas un tel choix pour les raisons suivantes. La loi sur l'organisation judiciaire comprendra par la force des choses de nombreuses dispositions techniques pour lesquelles la majorité qualifiée ne se justifie pas. En outre, et il s'agit là de l'argument majeur, les garanties essentielles de l'indépendance de la Justice figureront dans le texte constitutionnel que toute loi sur l'organisation judiciaire devra respecter. L'article proposé par le Conseil d'Etat aurait dès lors la teneur suivante:

„**Art. 91.** *La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.*“

Ainsi qu'il sera développé lors de l'examen de la section 4, le Conseil d'Etat propose de réserver un dernier article de la section sous examen à la hiérarchie des normes devenant l'article 92.

*

Section 2.– Du statut des magistrats (selon le Conseil d'Etat)

La section 2 selon le Conseil d'Etat regroupe toutes les dispositions sur le statut des organes judiciaires et des magistrats, du siège et du ministère public.

Le premier article à figurer dans cette section est l'article 105 de la proposition de révision relatif à l'indépendance des juges. Les dispositions actuelles de la Constitution ne consacrent pas expressément ce principe, même si celui-ci est sous-jacent à la règle de l'inamovibilité des juges. Par ailleurs, les textes actuels gardent le silence sur le statut du ministère public.

Le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver la consécration formelle de l'indépendance des juges. Dans sa prise de position, le Gouvernement se rallie à la proposition émise dans l'avis des autorités judiciaires de mettre l'accent sur l'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles. La formulation de la proposition de révision a l'avantage de se référer aux „*juges*“ et de distinguer ainsi plus clairement entre les magistrats du siège et ceux du ministère public. La solution pourrait consister dans une formule ayant la teneur suivante, constituant le paragraphe 1er de l'article 93 (selon le Conseil d'Etat):

„**[Art. 93.]** (1) *Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.*“

A l'instar de la Constitution belge, les auteurs de la proposition de révision entendent consacrer l'indépendance du ministère public dans les affaires pénales individuelles, sous réserve du droit pour le ministre de la Justice d'arrêter des directives générales de politique criminelle.

Le Conseil d'Etat approuve la consécration constitutionnelle du principe de l'indépendance du ministère public. Le ministère public n'est pas un organe du Gouvernement, mais une instance faisant organiquement et fonctionnellement partie intégrante de l'institution judiciaire. Son rôle dans le procès pénal ne se réduit pas à celui d'une partie demanderesse traditionnelle, mais sa mission est de veiller à l'application de la loi. Dans une série de recommandations, le Conseil de l'Europe a d'ailleurs souligné les impératifs d'indépendance du ministère public dans le système judiciaire d'une société démocratique¹⁷⁷.

Les formules retenues tant par les auteurs de la proposition de révision que par le Gouvernement soulèvent toutefois certaines interrogations.

Le premier problème consiste dans la lecture réductrice des compétences du ministère public qui ne se limite pas à exercer l'action publique, mais qui intervient également dans d'autres domaines, en matière civile et commerciale, en matière de protection de la jeunesse, d'entraide judiciaire internationale et dans les procédures de cassation. Le principe de l'indépendance doit également valoir dans ces fonctions judiciaires. Le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du texte de l'article 16 du Code d'instruction criminelle qui consacre deux missions du ministère public: l'exercice de l'action publique et l'application de la loi. Cette dernière formulation permet de couvrir le rôle qu'exercera le ministère public auprès de la Cour suprême.

Le second problème, plus fondamental, est celui du rôle à réserver au „*ministre de la Justice*“. La référence à un pouvoir de directive du ministre de la Justice en matière de politique criminelle pose

177 Cf. recommandation Rec (2000) 19 du Comité des ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

Recommandation 1604 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit.

problème à plusieurs titres, d'abord au regard de la position du ministre vis-à-vis des parquets, mais aussi vis-à-vis du Gouvernement en tant que tel et de ses membres individuels ou encore vis-à-vis de la Chambre des députés qui occupe, de par sa fonction législative, la première place dans la détermination de la politique criminelle. Les textes de la proposition de révision et de la prise de position du Gouvernement font soulever encore la question d'une référence expresse à un membre particulier du Gouvernement alors que le Gouvernement en tant que tel est un organe constitutionnel et que l'organisation interne du Gouvernement et la création de départements ministériels ne doivent pas être „anticipées“ dans le texte constitutionnel. Le Conseil d'Etat considère qu'il n'est pas indiqué d'investir, dans le texte constitutionnel, un membre précis du Gouvernement de certaines fonctions. Aussi préconise-t-il la suppression de la seconde phrase du paragraphe 2 de l'article 105 de la prise de position gouvernementale au profit du texte suivant devenant le paragraphe 2 de l'article 93 (selon le Conseil d'Etat):

„[Art. 93.] (2) *Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.*“

Liée à la problématique de l'indépendance fonctionnelle des magistrats est la question de leur statut. Le thème du statut du magistrat peut être articulé autour de trois questions essentielles: celle de la nomination, celle de l'inamovibilité et celle du régime disciplinaire.

A cet égard, le Conseil d'Etat propose un agencement des textes constitutionnels différent de celui retenu dans la proposition de révision et dans la prise de position du Gouvernement.

Le premier point à traiter est celui de la nomination.

L'article 117 de la proposition de révision, dans la formulation retenue dans la prise de position du Gouvernement, prévoit que les magistrats du siège sont nommés par le Chef de l'Etat¹⁷⁸, sur proposition du Conseil national de la justice. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette proposition. Dans un souci de visualisation de la séparation des pouvoirs, la nomination formelle par le Chef de l'Etat est à préférer à une nomination par le Gouvernement, même si la nomination par le Chef de l'Etat continue à exiger un contreseing ministériel. L'intervention dans la procédure de nomination sera une des missions essentielles du Conseil national de la justice.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme de „magistrats du siège“ par celui de „juges“, utilisé à d'autres endroits.

En ce qui concerne les magistrats du ministère public, concept qu'il faut retenir dans un souci de cohérence avec d'autres dispositions, la nomination sera effectuée, d'après le Gouvernement, par le Chef de l'Etat sur proposition du ministre de la Justice et avis conforme du Conseil national de la justice. Le Conseil d'Etat propose, à titre principal, de retenir le même mode de nomination pour l'ensemble des magistrats. Il s'agit de la suite logique de la reconnaissance de l'appartenance du ministère public au pouvoir judiciaire et de son indépendance fonctionnelle. Une assimilation des deux régimes de nomination se justifie d'autant plus que le Conseil d'Etat propose de supprimer la réserve des directives ministérielles en matière de politique criminelle. Le Conseil d'Etat sait toutefois que les parquets assument, à côté de la mission principale d'exercer l'action publique et de demander l'application de la loi, des fonctions de gestion et d'administration judiciaire pour lesquelles ils doivent agir en concertation avec le Gouvernement. Dans cette optique, le Conseil d'Etat comprend que le Gouvernement se voie investi d'un rôle dans la proposition de nomination. Plutôt que de viser la proposition gouvernementale et l'avis conforme du Conseil national de la justice, le Conseil d'Etat peut concevoir, à titre subsidiaire, un régime de proposition conjointe du Conseil national et du Gouvernement. Cette formulation présente l'avantage de reconnaître au profit du Conseil national un droit de proposition général pour tous les magistrats, tout en respectant le rôle qui doit revenir au Gouvernement dans la désignation des magistrats du ministère public. Le Conseil d'Etat rappelle que, pour les raisons développées ci-dessus, il n'y a pas lieu d'opérer une référence à un membre précis du Gouvernement.

La dernière phrase de l'article en question renvoie à la loi pour les critères, les modalités et la procédure de nomination. Le Conseil d'Etat approuve le renvoi à la loi; il préconise toutefois de remplacer le terme de „critères“ par celui de „conditions“ et de faire abstraction du concept de „modalités“ qui est inclus dans le terme de „procédure“.

Le texte de l'article se lirait comme suit:

¹⁷⁸ Il est renvoyé à l'examen de l'article 100 de la proposition de révision (article 103 selon le Conseil d'Etat) en ce qui concerne la compétence de nomination aux emplois publics.

„Art. 94. (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.

(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.“

Le texte de la version proposée à titre subsidiaire se lirait comme suit:

„Art. 94. (1) Les juges sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.

(2) Les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition conjointe du Conseil national de la justice et du Gouvernement.

(3) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.“

La deuxième question porte sur le statut des magistrats une fois qu'ils sont nommés, à commencer par l'inamovibilité. Les auteurs de la proposition de révision maintiennent, à l'article 114, la substance de l'article 91 de la Constitution actuelle qui garantit l'inamovibilité des juges. Le Gouvernement adopte la même position tout en proposant d'adapter la terminologie. Il propose, par ailleurs, de régler deux points. Pour le statut des membres du ministère public, il est renvoyé à la loi, ce qui signifie qu'ils ne bénéficient pas des garanties constitutionnelles prévues pour les juges. Le Gouvernement propose encore d'ajouter deux paragraphes sur les procédures disciplinaires.

Le paragraphe 1er de l'article 114, qui reprend les principes énoncés dans l'article 91 de la Constitution actuelle, trouve l'assentiment du Conseil d'Etat sur le fond. Il note toutefois que l'article en cause ne vise, pour les juges, que la question des garanties de maintien en poste qui n'est qu'un aspect, il est vrai primordial, du statut. Par contre, pour le ministère public, le paragraphe 2 vise le statut en tant que tel. Pour donner une base constitutionnelle à la loi sur le statut des juges, il faut élargir la disposition. Par ailleurs, le texte, qui remonte au XIXe siècle, a une terminologie qui peut, par endroits, paraître surannée par rapport aux textes plus récents du statut de la fonction publique et de la loi sur l'organisation judiciaire ainsi que par rapport à des dispositions nouvelles que la proposition de révision entend introduire dans la Constitution. Ainsi sont utilisés, à côté des concepts traditionnels de „révocation“, de „suspension“ et de „déplacement“, des notions dont la signification particulière n'est pas des plus claires, comme „privation du poste“ ou encore „nomination nouvelle“. Certains de ces concepts apparaissent une seule fois dans le texte, d'autres sont répétés sans qu'on sache si la signification reste la même. La phrase selon laquelle *„le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement“* est difficile à comprendre, alors que la nomination à un nouveau poste n'est pas un déplacement opéré du consentement de l'intéressé, mais suit une procédure particulière dans laquelle le Conseil national de la justice jouera désormais un rôle prééminent. Le déplacement, quant à lui, est une mesure disciplinaire connue qui requiert une décision de justice. Il est encore illogique de regrouper, à la dernière phrase, le cas de l'inconduite qui relève du régime disciplinaire et le cas de l'*„infirmité“*. Les notions d'*„inaptitude“* et d'*„affection grave et permanente“* figurant à l'article 174 de la loi sur l'organisation judiciaire ne se retrouvent pas dans le texte constitutionnel. Le libellé proposé se situe encore dans la logique d'une nomination à vie du juge et ne se prononce pas sur la cessation des fonctions pour limite d'âge. Le Conseil d'Etat propose de consacrer au paragraphe 1er le principe de l'*„inamovibilité“* et cela pour tous les juges, de la Cour suprême, de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que d'autres juridictions créées par la loi. Il est évident que l'inamovibilité ne vaut pas pour les assesseurs des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, si l'institution des assesseurs est maintenue. Il est également évident que le principe de l'inamovibilité ne devrait pas empêcher les présidents des juridictions à déléguer des juges pour assurer temporairement dans l'intérêt supérieur de l'organisation judiciaire des remplacements de postes vacants. Une référence aux procédures disciplinaires ne s'impose pas, alors que cette question est traitée à l'article qui porte institution du Conseil national de la justice. Il s'avère encore indiqué de faire une référence à la cessation des fonctions en raison de l'*„âge“* ou de la survenance d'une *„inaptitude“* de nature à justifier une mise à la retraite. Pour le surplus, il faut régler le cas de la *„révocation“* et de la *„suspension“* de fonctions. Il y a lieu d'ajouter une référence générale aux *„autres sanctions disciplinaires“* au niveau des mesures qui ne peuvent être adoptées que par décision de justice.

La question du statut des magistrats du ministère public doit être appréciée en relation avec la question de l'indépendance de ces fonctions et avec celle de la nomination. Même si on retient, pour la détermination de l'indépendance du ministère public, la solution de la prise de position du

Gouvernement, il est difficile de concevoir que le statut des magistrats du ministère public soit relégué à la loi. Il est en effet incohérent de prévoir, dans la Constitution, l'intervention du Conseil national de la justice pour la nomination des membres du ministère public sans prévoir une intervention similaire pour les cas de révocation, de déplacement ou de suspension. A noter que le paragraphe 3 de l'article 114 proposé dans la prise de position du Gouvernement vise la discipline des magistrats dans leur ensemble, ce qui inclut nécessairement les magistrats du ministère public. Si l'on entend rapprocher le statut du parquet de celui du siège, il faut ancrer le statut des membres du ministère public dans le texte constitutionnel. Deux solutions sont envisageables: soit prévoir des règles largement similaires pour les juges et les magistrats du ministère public, soit admettre une différenciation. Il est vrai que les constitutions des autres Etats européens, y compris ceux dans lesquels le ministère public fait partie du pouvoir judiciaire, n'ont pas retenu une assimilation totale des statuts. Encore faut-il garder une cohérence entre les procédures de nomination et celles de mutation ou de révocation. De même, ces procédures ne doivent pas aboutir à porter atteinte à l'indépendance fonctionnelle que la Constitution reconnaît au ministère public.

L'article 114, paragraphe 3 précité de la prise de position gouvernementale apparaît au demeurant très long et complexe. L'instruction des affaires disciplinaires est opérée par le Conseil national de la justice; le jugement revient, en première instance, à la Cour d'appel et, en deuxième instance, à la Cour suprême. Pour la procédure et les sanctions, le paragraphe 4 du même article renvoie à la loi. Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'articulation du paragraphe 3 avec le paragraphe 1er et avec le paragraphe 2. Il considère encore qu'il n'est pas indiqué de faire une référence à des juridictions déterminées dont la création, à l'exception de la Cour suprême, est laissée à la loi sur l'organisation judiciaire. En ce qui concerne l'organe compétent pour prononcer les sanctions, le Conseil d'Etat conçoit parfaitement que les sanctions graves comme la „*suspension*“ des fonctions, le „*déplacement*“ ou la „*révocation*“ relèvent obligatoirement d'une juridiction. Il faut toutefois admettre que des sanctions moins graves, comme l'avertissement ou le blâme, puissent être prononcées par le chef de corps. Aussi est-il indiqué, dans le texte constitutionnel, de limiter la compétence du juge pour le prononcé d'une sanction, sachant que pour les sanctions prononcées par le chef de corps il faut prévoir un recours devant une juridiction.

Tant la proposition de révision que la prise de position du Gouvernement maintiennent, sous l'article 115, la disposition de l'article 92 de la Constitution actuelle qui exige que les „*traitements*“ des magistrats soient fixés par la loi. Cette exigence a des raisons historiques alors qu'il s'agissait, au XIXe siècle, de donner une garantie d'indépendance supplémentaire aux juges par rapport au pouvoir exécutif. Dans la mesure où la fixation des traitements dans la fonction publique relève de la loi, il est inutile de maintenir ce texte.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose d'articuler l'article en deux paragraphes, le premier portant sur le statut du juge, le second sur le statut du ministère public. Il est vrai que ces deux paragraphes ont, en partie, le même libellé; le Conseil d'Etat préconise toutefois deux dispositions séparées en vue de mieux mettre en exergue les points de divergence:

„Art. 95. (1) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87¹⁷⁹.

Les juges sont inamovibles.

La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.

(2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.

La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.“

L'article 116 de la proposition de révision maintient telle quelle la disposition de l'article 93 de la Constitution actuelle relative aux „*incompatibilités*“ des fonctions de juge. Le texte est sujet à discus-

¹⁷⁹ Cf. art. 106 et 107 de la proposition de révision.

sion sur plusieurs points. D'abord, il se réfère aux seuls juges en omettant toute référence aux magistrats du ministère public. Ensuite, il vise uniquement les fonctions salariées. Enfin, ne sont interdites que les fonctions salariées „acceptées du Gouvernement“, ce qui permettrait l'acceptation d'autres fonctions salariées. La disposition en cause doit encore être vue en relation avec d'autres dispositions constitutionnelles sur les incompatibilités entre les fonctions de magistrat et d'autres fonctions dans l'Etat.

Le Conseil d'Etat considère qu'il y a deux façons d'aborder cette problématique: soit remplacer le texte actuel par un dispositif plus détaillé et plus complet, soit régler cette question dans la loi sur le statut des magistrats. Il a une nette préférence pour la deuxième option. Si ce choix est retenu, on peut faire l'économie de l'article 116 de la proposition de révision.

Dans les chapitres relatifs à la Chambre des députés, au Gouvernement et au Conseil d'Etat, ce dernier a proposé de ne pas réserver, à chaque fois, un article sur le serment constitutionnel, mais de renvoyer à la loi.

Par voie de conséquence, il propose l'ajout d'un article afférent qui aurait la teneur suivante:

„**Art. 96.** *Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.*“

*

Section 3.– Du Conseil national de la justice (selon le Conseil d'Etat)

Conformément à l'intitulé suggéré par le Conseil d'Etat, la section 3 du chapitre relatif à la Justice portera sur le Conseil national de la justice qu'il échoirait, selon l'article 120*bis* de la prise de position du Gouvernement, d'instaurer nouvellement, alors que les auteurs de la proposition de révision ont réservé leur position sur la question.

L'institution d'un tel conseil semble controversée dans les milieux judiciaires. Le Conseil d'Etat partage l'approche du Gouvernement quant à l'utilité de créer un tel organe pour faire échapper la nomination et la discipline des magistrats à toute apparence d'emprise politique. L'institution d'un tel conseil est d'ailleurs préconisée par le Conseil de l'Europe¹⁸⁰ et elle a fait ses preuves dans d'autres Etats européens.

Selon la prise de position du Gouvernement, le Conseil national de la justice aura deux missions:

- garantir l'indépendance de la Justice et accompagner le fonctionnement de la Justice;
- assumer des fonctions de proposition en matière de nomination et d'instruction en matière disciplinaire des magistrats.

Les missions citées en dernier lieu relèvent d'un „conseil de la magistrature“. Elles sont inspirées de dispositions similaires d'autres ordres constitutionnels et sont une garantie d'indépendance de la Justice tout en évitant les risques de corporatisme.

Au niveau de la nomination, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 117 de la proposition de loi (article 94 selon le Conseil d'Etat). Les compétences techniques du Conseil national de la justice en matière disciplinaire ne soulèvent pas de difficultés alors que le conseil a un rôle d'instruction et non pas de juge.

Les missions de garantir l'indépendance de la Justice et d'accompagner le fonctionnement de la Justice qui justifient la qualification de „*Conseil national de la justice*“ soulèvent davantage d'interrogations.

180 Cf. recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres aux Etats membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités:

„Chapitre IV.– Conseils de la justice

26. Les conseils de la justice sont des instances indépendantes, établies par la loi ou la Constitution, qui visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge et ainsi promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire.

27. Au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire.

28. Les conseils de la justice devraient faire preuve du plus haut niveau de transparence envers les juges et la société, par le développement de procédures préétablies et la motivation de leurs décisions.

29. Dans l'exercice de leurs fonctions, les conseils de la justice ne devraient pas entraver l'indépendance de chaque juge.“

Il est vrai que la prise de position du Gouvernement suit la recommandation précitée du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui assigne aux conseils de la Justice un rôle de garant de l'indépendance de la Justice. Le Conseil d'Etat s'interroge toutefois sur une telle mission dans le cadre constitutionnel luxembourgeois. L'indépendance de la Justice est consacrée dans la Constitution, ce qui est la garantie suprême; elle n'a pas à être assurée par le Conseil national de la justice. Si l'indépendance de la Justice devait être mise en cause, la réponse serait d'abord judiciaire avant d'être politique au niveau de la Chambre des députés ou du Gouvernement. Il est évident que les missions du Conseil national de la justice dans la nomination des magistrats visent à assurer l'indépendance. Pour quelles raisons cette mission doit-elle être répétée, d'autant plus qu'il est malaisé de voir par quels autres instruments le Conseil national de la justice répondrait à sa mission de garantir l'indépendance de la Justice?

Plus délicate est la question du rôle d'un conseil national au niveau de la garantie d'un bon fonctionnement de la Justice. La recommandation précitée du Comité des ministres du Conseil de l'Europe insiste sur le rôle du conseil appelé à „promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire“. Certes, dans la recommandation précitée du Comité des ministres, cette mission est considérée comme une conséquence de la mission essentielle de sauvegarde de l'indépendance et non pas comme une fonction principale. Il n'en reste pas moins que le Conseil d'Etat peut parfaitement concevoir que le Conseil national de la justice puisse utilement assumer un rôle de recommandation en matière de bonne administration de la Justice et servir d'intermédiaire avec la société civile. Ces fonctions ne sauraient toutefois déboucher sur un pouvoir d'interférence dans l'organisation judiciaire et sur une mise en cause de l'indépendance fonctionnelle. La formulation retenue dans la prise de position du Gouvernement, selon laquelle le Conseil national de la justice va „accompagner le fonctionnement de la justice“, risque toutefois, de par sa prudence, d'être vide de signification. Si le Conseil doit se voir assigner un rôle en la matière, il faudra au moins lui reconnaître le droit de formuler des recommandations.

En ce qui concerne la possibilité pour la loi de conférer au Conseil national de la justice d'autres attributions, le Conseil d'Etat émet certaines réserves. Si ces attributions sont d'ordre technique et présentent un lien avec les missions constitutionnelles, il ne se pose aucun problème de respect de la volonté du constituant. Ainsi, la compétence du Conseil en matière de nomination peut comporter celle d'organiser le recrutement. Les compétences supplémentaires conférées par la loi ne sauraient toutefois dépasser le cadre tracé par la Constitution.

Le Conseil d'Etat propose pour l'article 120bis, prévu dans la prise de position du Gouvernement, le libellé suivant:

„Art. 97. Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94¹⁸¹.

Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public.

Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.

La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences.“

*

Section 4.– Des garanties du justiciable (selon le Conseil d'Etat)

Tant les auteurs de la proposition de révision que le Gouvernement dans sa prise de position maintiennent trois dispositions traditionnelles consacrant certains droits fondamentaux du justiciable: le principe du juge légal, la publicité des audiences, la motivation des décisions et leur prononcé public. Même si la portée de certaines de ces garanties est discutée à l'heure actuelle, – on peut notamment penser à la portée du principe de publicité –, le Conseil d'Etat ne considère pas qu'il soit indiqué de modifier la teneur de ces dispositions qui sont considérées comme des acquis démocratiques au XIXe siècle et qui ont également été maintenues dans les termes de l'époque dans d'autres constitutions européennes. Le Conseil d'Etat marque dès lors son accord avec le maintien des articles 110 et 111 de la proposition de révision (articles 98 et 99 selon le Conseil d'Etat) qui reprennent les articles 88 et 89 de la Constitution actuelle. Par souci de cohérence terminologique, il y a lieu de se référer au

¹⁸¹ Cf. art. 117 et 119, paragraphe 5 de la proposition de révision.

concept de „juridiction“. Le terme de „jugement“ est à remplacer par celui de „décision de justice“.

Les articles en question se liraient dès lors comme suit:

„**Art. 98.** *Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice.*

Art. 99. *Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.*“

Pour l'exigence d'une loi en vue de la création des juridictions, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations qu'il a formulées à l'endroit de la section 1re concernant l'organisation judiciaire. Ainsi qu'il l'a déjà exposé, le maintien de la disposition de l'article 108, dans la teneur actuelle, ne s'impose pas. Le principe de l'accès au juge légal est consacré dans l'article 19 du chapitre 2 de la proposition de révision (article 18 selon le Conseil d'Etat).

Il est évident que les droits du justiciable vont au-delà de ces droits traditionnels: publicité, motivation, juge légal. On peut citer, sans prétention d'exhaustivité, l'impartialité du juge, la loyauté du ministère public, le droit du justiciable d'être entendu, le principe du contradictoire, le double degré de juridiction du moins en matière pénale, le respect du délai raisonnable, le principe *ne bis in idem*, le droit au silence. Certains de ces droits, comme l'impartialité ou le contradictoire, sont consacrés, depuis le début du XIXe siècle, par les codes de procédure. Dans la deuxième moitié du XXe siècle, ces droits ont trouvé leur expression dans des instruments internationaux, en particulier dans la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Les textes internationaux sont d'ailleurs régulièrement appliqués par les juridictions luxembourgeoises en tant que droit positif. Reste la question de savoir si, fût-ce pour des raisons qui relèvent davantage de la forme que de la substance, il y a lieu de reprendre certaines de ces garanties dans le texte constitutionnel.

Le Conseil d'Etat ne préconise pas la reprise dans la Constitution de l'ensemble des droits procéduraux qu'on trouve dans certaines constitutions étrangères ou dans des instruments internationaux. Il pourrait toutefois concevoir l'ajout d'une disposition d'ordre général prévoyant que les règles de procédure garantissent un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne précitée.¹⁸² Les garanties à consacrer seraient l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal de la procédure, impliquant le respect du contradictoire et des droits de la défense.

Le Conseil d'Etat n'est pas d'avis qu'il y a lieu d'ajouter une série de garanties spécifiques de la procédure pénale, comme le principe du double degré de juridiction, le principe „*ne bis in idem*“, le droit de ne pas s'accuser soi-même ou encore celui de la loyauté des preuves.¹⁸³ Outre le fait que ces

182 Cf. Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, Art. 6.– *Droit à un procès équitable:*

„1 Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

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

3 Tout accusé a droit notamment à:

- a être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;
- b disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;
- c se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;
- d interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;
- e se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.

183 A côté du droit au double degré de juridiction en matière pénale (art. 2), le protocole n° 7 à la Convention européenne ajoute encore le droit d'indemnisation en cas d'erreur de justice (art. 3) et le droit à ne pas être jugé ou puni deux fois (art. 4).

principes ne sont pas formellement inscrits à l'article 6 de la Convention européenne, on peut valablement considérer que ces droits particuliers de la procédure pénale sont couverts par le concept plus général de „*caractère équitable et loyal*“ auquel doit répondre toute procédure judiciaire.

Un tel article pourrait avoir la teneur suivante:

„**Art. 100.** *La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense.*“

Le Conseil d'Etat note que la question de l'indemnisation du préjudice subi par un justiciable, par exemple en raison d'une erreur judiciaire, sera évoquée dans le chapitre 8 traitant de certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat (selon le Conseil d'Etat)¹⁸⁴.

Une dernière question importante à traiter porte sur la consécration de la hiérarchie des normes.

L'article 95 de la Constitution actuelle prévoit le contrôle de la légalité des règlements. Il reste muet sur la question du rapport entre règlement grand-ducal et ministériel. Faute de disposition similaire pour le contrôle de constitutionnalité des lois, le juge judiciaire a considéré qu'il n'avait pas le pouvoir d'y procéder, position qui est à l'origine de la création de la Cour constitutionnelle. Le respect de la loi, en tant que norme adoptée par les représentants de la Nation, n'a pas empêché le même juge de procéder à un contrôle de conventionalité et d'écarter la norme interne, y compris constitutionnelle, en cas de contrariété avec le droit européen et international.¹⁸⁵

Si la Cour constitutionnelle et le renvoi préjudiciel sont appelés à disparaître au profit d'une nouvelle Cour suprême saisie par un recours en cassation, il est évident que le juge ordinaire deviendra compétent pour veiller au respect de la conformité de la norme inférieure avec la norme supérieure. La Cour suprême devra veiller à l'uniformité et l'exactitude de ce contrôle.

Se pose la question de savoir s'il faut opérer dans la Constitution un renvoi au contrôle du respect de la hiérarchie des normes. Différentes solutions peuvent être envisagées:

- maintenir l'article 95 de la Constitution actuelle, comme le fait la proposition de révision à son article 112; cette solution pose problème alors qu'une disposition similaire fait défaut pour le contrôle de constitutionnalité et de conventionalité;
- étendre l'article 95 au contrôle de constitutionnalité; cette solution posera, de son côté, la question de la base du contrôle de conventionalité;
- étendre l'article 95 au contrôle de constitutionnalité et de conventionalité. Par rapport aux premières, la troisième solution a l'avantage de la cohérence des textes, mais soulève un problème majeur en relation avec le fondement du statut du droit international. Ce dernier est appliqué par le juge luxembourgeois en vertu de son effet direct et de la primauté qui lui revient en tant que norme supranationale. Fonder le respect du droit international et européen sur la Constitution nationale risque de soumettre le droit supranational à la Constitution et de provoquer des conflits du type de ceux qu'ont connus les ordres juridiques français ou allemand.

Restent deux solutions qui seraient à la fois juridiquement correctes et pragmatiques:

- introduire une disposition relative au respect par le juge de la hiérarchie des normes à la suite de la disposition créant la Cour suprême ou dans la section sur les garanties constitutionnelles du justiciable, disposition qui aurait plus une nature déclarative que constitutive;
- ne plus reprendre l'article 95 de la Constitution actuelle en admettant que tout juge, sous le contrôle de la Cour suprême, veille évidemment et nécessairement à la hiérarchie des normes et que la Cour suprême, compétente pour veiller au respect de la loi, contrôle le respect de la hiérarchie des normes.

Le Conseil d'Etat aurait une préférence pour cette dernière solution. Cet article serait à insérer à la suite de l'article sur la Cour suprême:

„**Art. 92.** *Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieure*¹⁸⁶.“

184 Il est renvoyé à l'article 102 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.

185 Cf. Cass. crim., 14 juillet 1954, Pas. 16, p. 150; TA, 25 juin 1997 (p. 799 et 800), confirmé par CA, 11 décembre 1997 (p. 805C et 10191C) (CUE, 15 juillet 1964) (aff. 6164 *Costa c/ Enel*).

186 Le terme de „*norme de droit supérieure*“ est tiré de l'article 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

Chapitre 8.– Des relations internationales

Dans les considérations générales du présent avis, le Conseil d'Etat a rappelé l'avantage qu'il accorde à une approche organique pour tracer le cadre des dispositions institutionnelles prévues par la proposition de révision.

Il estime dès lors qu'il convient de renoncer à insérer dans la Constitution future un chapitre à part pour traiter des relations internationales. Il propose de reprendre les dispositions faisant l'objet du chapitre sous examen parmi celles relatives aux compétences institutionnelles afférentes, à l'exception de l'article 122 dont il est tenu compte au chapitre 1er suivant la structure qu'il a suggéré de donner à la future Constitution.

Article 121 (Article 44 selon le Conseil d'Etat)

Selon la tradition constitutionnelle, partagée en la matière avec les autres démocraties européennes, il appartient au Chef de l'Etat de faire les traités, compétence qui inclut l'accomplissement des formalités de leur ratification et le pouvoir de les dénoncer éventuellement, à moins qu'une clause de dénonciation spécifique d'un traité déterminé ne prévoit une voie différente pour mettre fin à l'engagement conventionnel des parties contractantes.

La révision de l'article 37 de la Constitution, le 15 mai 1919, avait aboli la pratique des traités secrets et avait fait dépendre de l'assentiment de la Chambre des députés l'effet de tout traité nouvellement conclu. Depuis la révision du 25 octobre 1956, les dispositions constitutionnelles relatives aux traités revêtent leur forme actuelle, sauf pour ce qui est de la définition de la majorité qualifiée requise pour l'approbation parlementaire des traités comportant un transfert de droits souverains à des institutions de droit international qui résulte de la révision du 21 juin 2005.

La commission parlementaire entend reprendre sous une forme modifiée les dispositions de l'article 37, premier alinéa de la Constitution actuelle pour en faire l'article 121 de sa proposition de révision.

Quant au texte proposé, celui-ci constitue une copie quasi littérale du libellé suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l'article 37 du 10 octobre 2002¹⁸⁷ qui, par après, a été retirée du rôle de la Chambre des députés en date du 13 octobre 2009.

A l'époque, le Conseil d'Etat avait rappelé qu'„En règle générale, pour pouvoir sortir ses effets dans notre ordre juridique, un traité international doit avoir été négocié, signé et ratifié par l'autorité compétente, approuvé, promulgué et publié dans les formes prescrites et être valable au regard du droit international“. Il avait en outre proposé „de s'en tenir à l'orientation actuelle de l'article 37 qui ne mentionne que le Grand-Duc dans le contexte de la procédure externe de conclusion des traités internationaux“, tout en estimant que „Cette approche est d'autant plus justifiée que l'octroi de pleins pouvoirs, comme toute disposition du Grand-Duc, doit en vertu de l'article 45 de la Constitution être contresigné par un membre du Gouvernement responsable au sens de l'article 78“.

Il avait encore argué qu'„il est généralement admis que la prérogative de faire les traités a nécessairement comme corollaire le droit de les défaire. Aucune nécessité impérieuse ne plaiderait partant en faveur d'une disposition positive complétant en ce sens la Constitution“.

Le Conseil d'Etat estime indiqué d'approfondir l'analyse des règles constitutionnelles régissant l'adoption des traités et leur éventuelle dénonciation qu'il avait entamée en 2004 et qui trouve son reflet dans la volonté de la commission parlementaire de reprendre le libellé qu'il avait suggéré à l'époque comme contenu de l'article 121 de la proposition de révision, ainsi que dans la décision du Gouvernement de s'y rallier aux termes de sa prise de position précitée.

Conformément à la pratique institutionnelle luxembourgeoise fondée sur les dispositions pertinentes de la Constitution actuelle, il est admis que la négociation et la signature des traités sont le propre du pouvoir exécutif et que la ratification, comme acte d'engagement formel de l'Etat, appartient au Chef de l'Etat. La procédure externe de conclusion des traités ne fait donc intervenir que le Gouvernement au niveau de la négociation et le Chef de l'Etat au niveau de la ratification. Ils exercent conjointement le „*treaty making power*“. Or, le Luxembourg ne saurait s'engager sur le plan international qu'à condition d'observer sur le plan interne les exigences constitutionnelles qui disposent depuis la révision de 1919 qu'aucun traité n'a d'effet qu'à moins d'avoir été approuvé par la Chambre des députés. La

¹⁸⁷ Cf. doc. parl. n° 5034².

Chambre n'intervient cependant pas dans l'élaboration à proprement parler des traités, car „les textes conventionnels sont soumis à l'assentiment de la Chambre à un moment où ils sont pleinement élaborés et fixés *ne varietur*, de manière que le Parlement n'exerce à leur égard qu'un droit d'approbation globale ou de rejet global“.¹⁸⁸

Conformément à son avis précité du 16 mars 2004, le Conseil d'Etat propose de maintenir cette approche pour l'avenir d'autant plus qu'elle s'avère en ligne avec les autres constitutions européennes.¹⁸⁹

Se pose par ailleurs la question de la dénonciation de traités ratifiés par le Grand-Duché de Luxembourg. En 2004, le Conseil d'Etat avait considéré la compétence de défaire des traités comme corollaire de la compétence de les faire. Cette approche rejoint celle de la doctrine de nos pays voisins qui tend dans le même sens.¹⁹⁰ Il s'ensuit que, tout comme il appartient au Chef de l'Etat de faire un traité, il assume également la compétence pour le défaire, à moins que le traité n'énonce lui-même les règles d'une éventuelle dénonciation qui écarteraient toute intervention du „*treaty making power*“. La question de la dénonciation trouve dès lors dans cette hypothèse particulière une réponse dans le traité même. En dehors de cette hypothèse, il n'y a cependant pas de réponse à celle de savoir si dans tous les autres cas la dénonciation par le Chef de l'Etat d'un traité qu'il a ratifié suite à l'approbation par la Chambre des députés requiert, par application du principe du parallélisme des formes, l'approbation du législateur.

Contrairement à l'obligation constitutionnelle de s'assurer de l'accord du Parlement en vue de la ratification d'un traité, pareille exigence n'est pas prévue en relation avec la dénonciation. Il en a été déduit que, dans la mesure où la Constitution assortit la compétence du Chef de l'Etat de faire les traités de l'exigence d'une approbation parlementaire et que cette exigence n'est pas explicitement mentionnée en relation avec la dénonciation d'un traité, la compétence pour défaire un traité relève des attributions du Chef de l'Etat sans qu'à cet effet il ait besoin de requérir l'assentiment de la Chambre des députés. „A la différence du droit de faire les traités, l'exercice du droit de les dénoncer n'est soumis à aucune condition particulière par la constitution“¹⁹¹. Dans plusieurs avis portant sur la matière, le Conseil d'Etat a également soutenu ce point de vue.

L'exclusion du Parlement de la procédure de dénonciation d'un traité tiendrait par conséquent au fait que les textes constitutionnels omettent usuellement de faire formellement de l'intervention du Parlement une condition de la dénonciation à l'instar de l'exigence constitutionnelle d'une approbation parlementaire des traités à ratifier.¹⁹² Rien n'empêcherait par contre la Constitution de prévoir que la dénonciation d'un traité requiert au préalable l'accord du Parlement, tout en réservant par ailleurs la situation particulière où le traité à dénoncer comporte lui-même les règles à suivre à cet effet. L'inscription d'une telle option dans la Constitution aurait pour elle l'avantage d'un strict respect du principe du parallélisme des formes. Cette option semble également avoir eu dans le passé la faveur de la Chambre des députés, à en juger par la proposition de révision précitée de l'article 37 de la Constitution actuelle du 10 octobre 2002.

Le Conseil d'Etat pourrait dès lors marquer son accord avec une disposition constitutionnelle réservant formellement au Chef de l'Etat la compétence de faire et de défaire les traités et correspondant *grosso modo* à la proposition de texte reprise dans son avis du 16 mars 2004. Par ailleurs, il pourrait marquer son accord avec l'approche adoptée dans la proposition de révision précitée de 2002, à condition de réserver l'hypothèse où le traité comporte ses propres règles de dénonciation.

188 Cf. Pierre Pescatore, Introduction générale à la science du droit, 1960, p. 172.

189 Cf. Constitution belge, art. 167, paragraphe 2: „Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3 (compétence internationale des gouvernements de communauté et de région).“

Constitution espagnole, art. 63, paragraphe 2: „Il incombe au roi d'exprimer le consentement de l'Etat à s'engager par des traités internationaux, conformément à la Constitution et à la loi.“

Loi fondamentale allemande, art. 58, paragraphe 1er, deuxième phrase: „[Der Bundespräsident] schliesst im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten.“

Constitution française, art. 52, premier alinéa: „Le Président de la République négocie et ratifie les traités.“

190 Cf. Jacques Dehaussy: Les traités (validité temporelle des effets des traités: extinction, suspension et révision des traités). Juris-classeur du droit international (fasc. 12-D) 2.1960, p. 1.

191 Cf. Pierre Pescatore, Conclusion et effet des traités internationaux selon le droit constitutionnel, les usages et la jurisprudence du Grand-Duché de Luxembourg, 1964, p. 27.

192 Cf. *op.cit.* P. Pescatore; J. Dehaussy, ainsi que Joe Verhoeven, Droit international public, 2000.

En fin de compte, il voudrait encore faire remarquer que la façon de lever d'éventuelles réserves formulées au moment de la ratification d'un traité et ayant été approuvées par la Chambre des députés dans le cadre de l'approbation du traité concerné devra être traitée par analogie aux modalités de dénonciation d'un traité.

Quant à la terminologie, le Conseil d'Etat propose de s'en tenir au texte de la Constitution actuelle selon lequel le Grand-Duc „fait [et défait] les traités“. A l'instar de nombre d'autres constitutions européennes, l'expression „faire un traité“ doit être entendue comme englobant tous les actes menant à la conclusion d'un traité au sens de l'article 6 de la Convention sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969 et approuvée par la loi du 4 avril 2003.

En ce qui concerne la place de cette disposition dans la future Constitution, le Conseil d'Etat propose l'insertion d'un article nouveau dans le chapitre 3, immédiatement avant l'article traitant du pouvoir réglementaire. Selon la numérotation qu'il a prévue, cet article portera le numéro 44 et serait libellé comme suit:

„Art. 44. Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.

Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.“

Article 122 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend les dispositions de l'article 49bis de la Constitution actuelle.

Tout en renvoyant à l'article 5 (nouveau) qu'il a proposé d'ajouter *in fine* de la section 1re du chapitre 1er de la proposition de révision selon la structure que le Conseil d'Etat suggère de réserver au texte constitutionnel, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article sous examen.

Article 123 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

En renvoyant à son examen des articles 54, 55, 97 et 123 (article 45 selon le Conseil d'Etat) et à sa proposition de texte concomitante, le Conseil d'Etat propose la suppression de l'article 123 de la proposition de révision.

Article 124 (Article 41, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le contenu de l'article sous examen, qui figure avec le même libellé sous le numéro 118 dans la Constitution actuelle.

Il propose cependant de ne se référer qu'aux obligations qui découlent du Statut de la Cour pénale internationale, alors que la convention en question est entre-temps entrée en vigueur.

En outre, il rappelle que l'introduction du libellé actuel de l'article 118 lors de la révision de la Constitution le 8 août 2000 a, au regard du caractère inviolable de la personne du Grand-Duc, et de sa compétence de commander l'Armée (cf. articles 4 et 37, sixième alinéa de la Constitution actuelle), constitué un préalable pour la ratification par le Grand-Duché de Luxembourg du Statut de la Cour pénale internationale. Aussi estime-t-il opportun de mettre à profit la refonte du texte constitutionnel pour regrouper les dispositions en cause. Dans ces conditions, le texte actualisé de l'article sous examen aura sa place à l'article 41, troisième alinéa (selon le Conseil d'Etat)¹⁹³ de la section 1re (relative aux fonctions du Chef de l'Etat) du chapitre 3 (réservé au Grand-Duc), selon la structure que le Conseil d'Etat suggère de réserver à la future Constitution.

Le troisième alinéa dudit article 41 se lirait comme suit:

„[Sa personne est inviolable.] Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.“

¹⁹³ Art. 124 de la proposition de révision.

Chapitre 9.– De la Force publique
Chapitre 10.– Des Finances
(Chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat,
selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'introduire dans la Constitution un nouveau chapitre intitulé „*De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*“. Ce chapitre porte le numéro 8 dans la structure du texte constitutionnel que le Conseil d'Etat propose et remplacerait les chapitres 9 et 10 de la proposition de révision, respectivement intitulés „*De la Force publique*“ et „*Des Finances*“.

Le nouveau chapitre 8 regrouperait des dispositions qui se rapportent, à des titres divers, à l'administration de l'Etat et qui se retrouvent, souvent de manière inchangée, déjà dans la Constitution actuelle. Il s'agit des articles suivants de la proposition de révision, à savoir:

- article 40, extrait du chapitre 2.– *Des libertés publiques et des droits fondamentaux*;
- articles 100 et 101, paragraphe 3, extraits du chapitre 5.– *Du Gouvernement*;
- articles 125, 126 et 127, formant le chapitre 9.– *De la Force publique*;
- articles 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134 et 135, formant le chapitre 10.– *Des Finances*;
- article 140, extrait du chapitre 13.– *Dispositions particulières*.

Dans la mesure où les dispositions en question toucheront les unes à des questions d'ordre général relatives à l'administration et les autres aux finances publiques, le Conseil d'Etat suggère de subdiviser le chapitre nouveau en deux sections intitulées:

- Section 1re.– *Des règles générales d'administration*;
- Section 2.– *Des finances publiques*.

La section 1re comprendra les articles 140, 40, 100, 101, paragraphe 3, et 125 (articles 101 à 104 selon le Conseil d'Etat).

La section 2 portera sur les articles 128 à 135 de la proposition de révision (articles 105 à 108 selon le Conseil d'Etat).

*

Section 1re.– Des règles générales d'administration
(selon le Conseil d'Etat)

Article 125 (Article 104 selon le Conseil d'Etat)

Cet article figure au chapitre 9 de la proposition de révision, intitulé „*De la Force publique*“. Le chapitre qui porte le même intitulé dans la Constitution actuelle regroupe les articles 96, 97 et 98 dont le texte est resté pratiquement inchangé depuis 1848. Lors de la révision constitutionnelle du 13 juin 1989, la référence à la Gendarmerie, qui figurait à l'article 97, fut remplacée par la référence aux „forces de l'ordre“. L'expression „forces de l'ordre“ devait englober à la fois le corps de la Gendarmerie grand-ducale et le corps de la Police, sans toutefois préjuger d'une éventuelle fusion des deux corps. La fusion s'est finalement réalisée par la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. Elle a donné naissance au corps de la Police grand-ducale et à l'Inspection générale de la Police.

Dans son avis du 21 février 1989 relatif à la modification constitutionnelle précitée de 1989, le Conseil d'Etat avait critiqué l'introduction dans la Constitution de la notion de „forces de l'ordre“. D'abord, parce que cette notion qui n'est définie par aucune loi est trop vague pour figurer dans un texte constitutionnel et, ensuite, parce qu'elle recouvre, au-delà des corps visés¹⁹⁴, tous les organes étatiques habilités à exercer des pouvoirs de police. Les critiques du Conseil d'Etat de l'époque étaient restées vaines.

Contrairement à la notion de „forces de l'ordre“, celle de „*force publique*“ présente des contours plus précis. L'article 1er de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire énonce

¹⁹⁴ A l'époque, il s'agissait de l'Armée, de la Gendarmerie et de la Police.

en effet que „la force publique comprend: 1° l'Armée, 2° la Police grand-ducale“. ¹⁹⁵ La même conception de „force publique“ se retrouve dans la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales. Finalement, l'article 1er de la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police englobe encore l'Inspection générale de la Police dans la force publique.

Le Conseil d'Etat considère toutefois que les définitions légales citées ne sont pas exhaustives et que d'autres agents et corps armés de l'Etat ou des communes sont également à inclure dans le concept de „force publique“, pour autant qu'ils répondent à la définition qui suit. A cet égard, il examinera plus particulièrement le cas de l'Administration des douanes et accises. Mais la question se pose aussi pour d'autres agents et services, comme, par exemple, les garde-champêtre et les garde-forestiers visés par l'article 14 du Code d'instruction criminelle.

La notion de „force publique“ fut introduite dans la législation française par l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 dans les termes suivants: „La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.“ Le concept de „force publique“ „recouvrait en effet toutes les forces, c'est-à-dire toutes les organisations d'hommes et de services, disposant, sous certaines conditions, d'un droit et d'un pouvoir de coercition dans le double but de „défendre l'Etat contre l'ennemi du dehors et d'assurer au dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois“ (Const. 3 sept. 1791, Titre IV.– *De la force publique*, art. 1er)¹⁹⁶. Selon une définition française contemporaine, „la force publique regroupe l'ensemble des forces civiles et militaires susceptibles de participer soit à des missions de police soit à la défense nationale. Les forces de police sont celles qui, civiles ou à statut militaire, exécutent des missions de police en utilisant, éventuellement, la coercition“¹⁹⁷.

Les attributions légales¹⁹⁸ de l'Administration des douanes et accises, dont les agents sont armés¹⁹⁹, portent, à côté de ses compétences douanières et fiscales, sur des matières aussi diverses que la „réglementation communautaire et/ou législative ou réglementation nationale notamment dans les domaines de l'économie, de la santé publique, du travail, des transports, de la politique agricole commune, de la protection de l'environnement ainsi que de la sécurité publique et de la police générale“ ou encore „la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie“. La loi du 9 juin 1994 ayant pour objet d'habiliter les agents de l'Administration des douanes à exercer certaines attributions de la police générale autorise les agents de cette administration à effectuer, sous certaines conditions, des contrôles de personnes, „dans les mêmes conditions et avec les mêmes pouvoirs que les agents de la police générale“, et même à retenir les „personnes faisant l'objet d'un ordre de justice“, ainsi que celles contre lesquelles „il existe des indices graves d'avoir commis un crime ou un délit, en vue de l'application de l'article 39 du Code d'instruction criminelle“. Dans l'exercice des missions mentionnées, les agents de l'Administration des douanes et accises exécutent des opérations de police ou participent à l'exécution de telles opérations et peuvent ainsi être amenés à utiliser la coercition. Ce critère est suffisant pour ranger l'Administration des douanes et accises dans la catégorie de la force publique, prise dans le sens de la définition qui suit.

En ce qui concerne le concept de „force publique“, il y a lieu de préciser qu'il comprend uniquement les „forces“ civiles ou militaires qui sont habilitées à exercer matériellement la coercition. En matière de police, administrative ou judiciaire, le concept n'englobe pas les autorités de police. Celles-ci disposent de la compétence d'édicter des actes juridiques normatifs ou répressifs qui reçoivent leur exé-

195 Cette définition de la Force publique a une longue tradition en droit public luxembourgeois. Paul Eyschen, dans son ouvrage „Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg“, regroupait déjà sous le concept de „Force publique“ („bewaffnete Macht“) l'Armée („Freiwilligenkompanie“) et la Gendarmerie (cf. Paul Eyschen, *Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg*, Tübingen, 1910, p. 147).

196 Jurisclasseur administratif, Fasc. 201: „Forces de police.– Définition et mission“, 2005.

197 *Ibid.*

198 Cf. loi modifiée du 27 juillet 1993 portant organisation de l'administration des douanes et accises, art. 1er.

199 Cf. Arrêté royal belge modifié du 18 juillet 1977 portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises, publié par règlement ministériel du 4 octobre 1977. Les modifications successives de l'arrêté royal précité ont chaque fois été publiées à Luxembourg par des règlements ministériels.

Règlement ministériel du 29 novembre 2011 portant publication de l'arrêté ministériel belge du 4 novembre 1992 relatif aux armes faisant partie de l'équipement réglementaire des agents de l'Administration des douanes et accises et aux dispositions particulières concernant la détention, la garde et le port de ces armes (modifié par l'arrêté ministériel belge du 29 juin 1999).

cution matérielle par les forces de police, lesquelles, dans l'exercice de leur mission d'exécution, utilisent, le cas échéant, la contrainte légitime.

Suite aux précisions qui précèdent, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le texte de l'article 125 de la proposition de révision, tout en notant que le Gouvernement, dans sa prise de position, s'y rallie également. Pour des raisons de cohérence dans la terminologie employée, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'expression „font l'objet d'une loi“ par celle de „sont réglées par la loi“.

Le texte de l'article sous examen, qui prendrait la numérotation 104 selon la structure de la Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 104.** *L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.*“

Article 126 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

Cet article dispose que „Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi“.

A cet égard, l'article 37, sixième alinéa de la Constitution actuelle dispose que „le Grand-Duc commande la force armée“.

Le pouvoir du Grand-Duc de commander la force armée était déjà inscrit dans la Constitution de 1848 et devait lui permettre de veiller au maintien de l'ordre et à la sauvegarde de la sûreté du pays.

Le Conseil d'Etat considère que l'article 126 de la proposition de révision est redondant par rapport à l'article 125 (article 104 selon le Conseil d'Etat), alors que l'armée fait partie de la force publique dont l'organisation et les attributions sont des matières réservées à la loi. Dans cette logique, il est inutile de consacrer à l'armée un article à part. Le rôle symbolique du Chef de l'Etat en ce qui concerne l'armée peut faire l'objet d'une disposition de la loi d'organisation militaire. Le Conseil d'Etat propose en conséquence de supprimer l'article 126 de la proposition de révision.

L'article 98 de la Constitution actuelle prévoit la possibilité de former une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi. La proposition de révision ne reprend plus cette disposition qu'elle entend supprimer purement et simplement, au motif qu'elle est restée lettre morte depuis plus de 160 ans. Dans sa prise de position, le Gouvernement y donne son accord. Le Conseil d'Etat approuve également la suppression du texte constitutionnel faisant référence à la notion de „garde civique“. Ceci d'autant plus que la Constitution ne définit pas la notion et que le législateur n'a pas pris l'initiative de lui conférer un contenu concret, sauf quelques applications sporadiques au XIXe siècle et avant la Deuxième Guerre mondiale.

Article 127 (Article 76 selon le Conseil d'Etat)

L'article 127 de la proposition de révision maintient, avec certaines adaptations, l'article 37 de la Constitution actuelle qui prévoit que le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après autorisation de la Chambre des députés s'exprimant à la majorité qualifiée.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le maintien de cette disposition pour les raisons suivantes.

Dans l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg, le Chef de l'Etat n'a jamais été amené à déclarer la guerre ou la cessation de la guerre. La Chambre n'a jamais procédé à un vote en ce sens. Ceci n'a pas empêché le Grand-Duché d'être l'objet d'actes d'agression et de se trouver *de facto* en état de guerre. De même, des forces luxembourgeoises ont participé et participent à des interventions militaires à l'étranger, notamment dans le cadre d'opérations des Nations Unies ou de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, sans que l'état de guerre ait été formellement déclaré. Aujourd'hui la question se focalise dès lors sur le rôle de la Chambre des députés en relation avec la décision de participation à de telles interventions militaires, car la sauvegarde des droits de la Chambre n'est pas assurée par le texte constitutionnel actuel.

La notion juridique de „déclaration de guerre“, qui continue à figurer dans une série de constitutions européennes, renvoie à des conceptions du XIXe et du début du XXe siècles où l'ordre juridique international reconnaissait le „*ius ad bellum*“ des Etats tout en soumettant le recours à la guerre à certaines pratiques ou formalités diplomatiques.²⁰⁰ La Charte de l'Organisation des Nations Unies ne

²⁰⁰ La Convention III de La Haye du 18 octobre 1907 subordonne l'ouverture des hostilités à „un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle“ (art. 1er); cette convention précise encore que „l'état de guerre devra être notifié sans retard aux puissances neutres“ (art. 2).

mentionne la guerre que dans son préambule pour la qualifier de „fléau“ et interdit tout recours à la „force“ et toute menace d’y recourir, sous réserve du droit individuel ou collectif de légitime défense. Le „*ius belli*“ ancien est devenu le „droit des conflits armés“. L’article 2 commun aux quatre conventions de Genève de 1949 dispose expressément que „la présente Convention s’appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des hautes parties contractantes même si l’état de guerre n’est pas reconnu par l’une d’elles“.

Le Luxembourg est partie contractante au Traité de l’Atlantique Nord du 4 avril 1949²⁰¹ qui implique un automatisme d’assistance, y compris militaire, si un des partenaires fait l’objet d’une attaque armée, qu’il y ait eu déclaration de guerre formelle ou non. Le respect des engagements internationaux du Luxembourg ne saurait dépendre d’une déclaration de guerre formelle du Chef de l’Etat suivant un vote de la Chambre.

Le Conseil d’Etat note encore que les mesures adoptées au niveau international contre un Etat auteur d’actes d’agression prennent souvent la forme de sanctions économiques ou financières au sens de l’article 41 de la Charte des Nations Unies. Ces sanctions ne constituent pas juridiquement des actes comportant l’emploi de la force armée qu’on pourrait rattacher au concept de guerre. Le Chef de l’Etat peut d’ailleurs recourir, dans cette matière, à des règlements fondés sur le constat de l’état d’urgence.²⁰²

Ces considérations amènent le Conseil d’Etat à penser que la déclaration de guerre est un instrument juridique dépassé, non conforme au droit international et de surcroît inadapté pour garantir les droits du Parlement. Il propose dès lors de ne pas reprendre le texte actuel dans la future Constitution.

Deux options s’offrent.

On peut omettre toute référence à une intervention armée en considérant que la question est régie par les traités internationaux auxquels le Luxembourg est partie et que les droits de la Chambre des députés sont assurés par le contrôle politique qu’elle exerce sur le Gouvernement en matière de politique étrangère. Une telle solution présente l’inconvénient de soustraire, du moins dans un premier temps qui est décisif, une intervention de type militaire à une saisine de la Chambre.

L’autre option consiste à réserver une disposition constitutionnelle particulière à cette question en précisant les compétences de la Chambre des députés. Deux solutions sont envisageables.

On pourrait instituer une saisine de la Chambre appelée à constater l’„état de défense“ au sens du droit constitutionnel allemand („*Verteidigungsfall*“)²⁰³. La reprise de cette notion impliquerait toutefois une réglementation plus détaillée des conséquences de la proclamation de l’état de défense, à

201 Cf. Traité de l’Atlantique Nord du 4 avril 1949, art. 5:

„Les parties conviennent qu’une attaque armée contre l’une ou plusieurs d’entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d’elles, dans l’exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l’article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d’accord avec les autres parties, telle action qu’elle jugera nécessaire, y compris l’emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l’Atlantique Nord.“

202 Cf. art. 55, deuxième alinéa de la proposition de révision (art. 45, paragraphe 4 selon le Conseil d’Etat).

203 Loi fondamentale allemande, art. 115a:

„(1) Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall), trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Feststellung erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

(2) Erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln und stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlussfähig, so trifft der Gemeinsame Ausschuss diese Feststellung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder.

(3) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 im Bundesgesetzblatte verkündet. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so erfolgt die Verkündung in anderer Weise; sie ist im Bundesgesetzblatte nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.

(4) Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald die Umstände es zulassen.

(5) Ist die Feststellung des Verteidigungsfalles verkündet und wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen, so kann der Bundespräsident völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles mit Zustimmung des Bundestages abgeben. Unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 tritt an die Stelle des Bundestages der Gemeinsame Ausschuss.“

l'instar de ce qui est prévu aux articles 115b à 115l de la Loi fondamentale allemande. Encore faut-il relever que ce régime ne couvre pas le droit de décision de la Chambre des députés pour des interventions militaires organisées au niveau international, alors que ces opérations peuvent parfaitement avoir lieu en dehors d'un „état de défense“.

Une deuxième solution, qui aurait la faveur du Conseil d'Etat, consiste à prévoir la saisine de la Chambre aux fins d'autoriser l'intervention de forces luxembourgeoises à l'étranger. Une telle formule aurait l'avantage de couvrir non seulement les opérations militaires proprement dites, mais également les opérations de maintien de la paix ou des opérations humanitaires, en particulier celles sous l'égide des Nations Unies. Deux précisions s'imposent. Le renvoi est à faire à la „force publique“ au sens de l'article 125 de la proposition de révision (article 104 selon le Conseil d'Etat). A noter que l'article 2 de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales vise expressément „l'envoi de contingents de la Force publique“. L'autorisation de la Chambre des députés ne doit pas nécessairement prendre la forme d'une loi particulière pour chaque intervention. A l'instar de la loi précitée de 1992, on peut envisager le recours à une loi-cadre qui organise la saisine de la Chambre et les formes d'autorisation.

Dans l'optique ci-avant, le texte appelé à remplacer l'article 37 de la Constitution actuelle devrait figurer à la fin de la section 4 du chapitre 4 consacrée aux autres attributions de la Chambre des députés.

Le Conseil d'Etat propose d'y réserver la teneur suivante:

„Art. 76. La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.“

*

Section 2.– Des finances publiques (selon le Conseil d'Etat)

Articles 128, 129 et 130 (Article 105 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat constate que la proposition de révision ne reprend plus le texte de l'article 102 de la Constitution actuelle, sans que cette suppression ne donne lieu à commentaire ni à l'exposé des motifs ni au commentaire des articles.

L'article 102 de la Constitution actuelle a la teneur suivante:

„Hors les cas formellement exceptés par la loi aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.“

Ce texte provient de la Constitution belge de 1831 d'où il fut, après quelques adaptations, repris par notre Constitution de 1848. Depuis lors, il figure dans toutes nos constitutions jusqu'à ce jour.

Malgré son libellé un peu désuet, la disposition garde toutefois sa raison d'être. Elle garantit en effet qu'il appartient au législateur d'arrêter le principe et les modalités de fixation de toutes sortes de droits, taxes et autres rétributions n'ayant pas le caractère d'impôt, perçus par nombre d'entités publiques à vocation surtout industrielle et commerciale, lorsqu'il s'agit d'en charger non le contribuable mais l'usager qui y a effectivement recours, des frais de fonctionnement des services prestés.

Pour cette raison et à défaut d'arguments justifiant l'abolition de l'article 102 de la Constitution en vigueur, le Conseil d'Etat est réticent à supprimer purement et simplement cette disposition de la nouvelle Constitution. Faute de comprendre l'intérêt de cette abolition, il suggère aux auteurs de la proposition de révision d'en maintenir le principe. En attendant la clarification de cette question, le Conseil d'Etat propose de garder provisoirement le texte de l'article 102 de la Constitution actuelle dans la proposition de révision. Au cas où il s'avérerait que le principe y énoncé mériterait d'être maintenu, le Conseil d'Etat préconiserait une reformulation du texte dans un langage contemporain.

L'article 128 de la proposition de révision figure, avec un libellé légèrement différent, à l'article 99 de la Constitution actuelle, dont elle forme la première phrase.

Selon la disposition sous examen, le législateur doit donner son consentement à tout impôt à percevoir par le pouvoir exécutif sur les contribuables. Cette règle de principe constitue dans les régimes de démocratie parlementaire l'un des principaux moyens du contrôle exercé par le Parlement sur le

Gouvernement. Le principe du consentement du Parlement à l'établissement de l'impôt se retrouve déjà dans la Constitution belge de 1831 et dans notre Constitution de 1841. La disposition remonte, dans sa teneur actuelle, à la Constitution de 1848.

Le droit d'établir l'impôt à percevoir par voie d'autorité sur les contribuables est un acte de souveraineté par excellence dont la compétence doit être réservée au législateur qui en fixe, par une loi formelle, les règles essentielles concernant l'assiette, le taux et le recouvrement²⁰⁴; les modalités d'application peuvent être arrêtées par le pouvoir exécutif.

L'article 129 de la proposition reprend de manière inchangée le libellé de l'article 100 de la Constitution actuelle.

La disposition sous avis trouve son origine dans la Constitution belge de 1831, d'où elle fut reprise par la Constitution luxembourgeoise de 1848. Elle énonce une autre règle fondamentale du droit des finances publiques, à savoir celle de l'annualité des impôts qui exige l'intervention annuelle du législateur en vue d'autoriser le Gouvernement à prélever les impôts nécessaires au fonctionnement de l'Etat. Combinée à la règle de l'annualité budgétaire, inscrite à l'article 104 de la Constitution actuelle et à l'article 133 de la proposition de révision, elle constitue un autre instrument de contrôle efficace du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, indispensable au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire.

L'article 130 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 101 de la Constitution actuelle.

La disposition sous avis énonce le principe d'égalité devant l'impôt, qui est une application particulière du principe général d'égalité devant la loi inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution actuelle²⁰⁵ (article 17, premier alinéa de la proposition de révision, article 16, paragraphe 1er, premier alinéa selon le Conseil d'Etat). Elle provient de l'article 112 de la Constitution belge de 1831, qui a été repris comme article 105 dans la Constitution de 1848, qui est devenu l'article 101 de la Constitution de 1856, et qui est resté inchangé depuis lors quant à son libellé et quant à sa numérotation.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'en présence de la règle constitutionnelle plus générale de l'égalité devant la loi, la première phrase de l'article sous avis peut être supprimée. Pour des raisons historiques, il ne s'opposerait toutefois pas à son maintien dans la Constitution.

La deuxième phrase de l'article sous avis permet à la loi formelle d'accorder aux contribuables des exemptions ou modérations d'impôts, à condition „que tous ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions de fait soient soumis à l'impôt d'une manière égale²⁰⁶“. Le Conseil d'Etat est d'avis que le principe énoncé par cette disposition doit être maintenu, alors qu'il sert de base constitutionnelle à de multiples dispositions particulières relevant du droit fiscal, qui introduisent des modérations ou exonérations en faveur de certains groupes de contribuables, de certaines catégories de revenus, ou de certains types de transactions. Certaines modérations ou exonérations résultent également de conventions internationales.

Tout en notant que les articles 128, 129 et 130 de la proposition de révision trouvent l'accord du Gouvernement, le Conseil d'Etat s'y rallie également, sous réserve des considérations qui précèdent. Il propose de regrouper les trois articles en un article unique qui prendrait le numéro 105 selon la structure qu'il a suggérée et se lirait dès lors comme suit:

„Art. 105. (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

[(...) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.]“

204 Cf. Cour constitutionnelle, arrêt n° 38/07, 15.3.2007.

205 Cf. Cour constitutionnelle, arrêt n° 52/10, 12.2.2010.

206 Cf. Cour, 25.7.1933, Pas. 13, p. 45.

Articles 131 et 132 (Article 106 selon le Conseil d'Etat)

L'article 131 de la proposition de révision reprend les dispositions inscrites à l'article 99 de la Constitution actuelle, sauf trois. Il n'en reprend ni la première phrase (établissement de l'impôt par la loi) ni l'avant-dernière phrase (impositions communales), qui font respectivement l'objet des articles 128 et 136 de la proposition de révision (articles 105, paragraphe 1er et 113 selon le Conseil d'Etat). La dernière phrase de l'article 99 (exceptions relatives aux impositions communales) n'est pas reprise dans la proposition de révision.

Les dispositions de l'article 99 de la Constitution ont conservé leur teneur originale de 1868, sauf les troisième et quatrième phrases qui ont subi des modifications par la révision constitutionnelle du 16 juin 1989.

Le paragraphe 1er de l'article 131 de la proposition de révision consacre la règle selon laquelle tous les emprunts à charge de l'Etat doivent, sans exception, recevoir l'assentiment de la Chambre des députés. Cette disposition de la proposition de révision reprend textuellement la deuxième phrase de l'article 99 de la Constitution actuelle.

En application de cette disposition, le Gouvernement doit, dans tous les cas, être autorisé par une loi formelle aux fins de contracter un emprunt à charge de l'Etat. Dans sa prise de position, le Gouvernement plaide toutefois en faveur d'un assouplissement de la rigueur de la règle, en proposant d'y prévoir un seuil, à fixer par une loi générale, au-dessous duquel il ne serait pas tenu de recourir à l'autorisation législative pour emprunter à charge de l'Etat. L'introduction d'un tel seuil augmenterait, selon lui, la capacité réactive du Gouvernement pour affronter des situations exceptionnelles et urgentes, notamment en matière d'interventionnisme économique.

Le Conseil d'Etat estime qu'une dérogation à la règle selon laquelle tout emprunt à charge de l'Etat doit être autorisé par une loi formelle n'est pas indispensable afin de préserver la capacité réactive invoquée par le Gouvernement. Pour parer à l'urgence liée à une crise internationale, le Gouvernement peut recourir à l'article 55, deuxième alinéa de la proposition de révision (article 45, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat). Cette disposition permet au Chef de l'Etat, dans le cas d'une crise internationale et lorsqu'il y a urgence, de prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, la validité de ces règlements étant limitée à trois mois. Dans tous les autres cas, le législateur peut conférer au Gouvernement l'autorisation d'emprunter selon les besoins, en une ou plusieurs tranches, un montant dont il détermine le plafond. Des dispositions de ce genre figurent à l'heure actuelle déjà dans la loi budgétaire²⁰⁷.

Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 131 de la proposition de révision énoncent des règles reprises textuellement des troisième à septième phrases de l'article 99 de la Constitution actuelle. Les dispositions de l'article 131 de la proposition de révision ne donnent pas lieu à des observations particulières au commentaire des articles de la proposition de révision et emportent également l'accord du Gouvernement.

En ce qui concerne les paragraphes 2 et 3 de l'article 131, le Conseil d'Etat voudrait toutefois soulever une question. D'après les deux paragraphes visés, l'intervention du législateur est nécessaire pour la vente et pour l'acquisition de propriétés immobilières pour le compte de l'Etat. Pour les ventes ou acquisitions de biens à caractère mobilier, par contre, pareille intervention du législateur n'est pas requise. Devant ce constat, le Conseil d'Etat est à se demander si l'intervention du législateur ne devrait pas être étendue à l'aliénation et à l'acquisition de biens mobiliers pour le compte de l'Etat? A notre époque, l'importance relative dans la composition du patrimoine public des biens et valeurs à caractère mobilier par rapport aux biens immobiliers est en effet beaucoup plus élevée qu'elle ne l'était à l'époque où la règle énoncée aux paragraphes 2 et 3 fut conçue. Dans l'expectative de voir la Chambre des députés se saisir de cette question, le Conseil d'Etat pourrait se déclarer d'accord avec la précision à l'article 131 de la proposition de révision que les exigences constitutionnelles prévues ne s'appliquent pas seulement aux propriétés immobilières, mais incluraient de même, avec les mêmes exceptions, les biens mobiliers.

A côté de la question soulevée, se pose encore celle des aliénations et acquisitions de grande envergure effectuées de manière indirecte pour le compte de l'Etat par l'intermédiaire d'autres structures sur l'action desquelles le Gouvernement exerce une influence décisive. A cet égard, le Conseil d'Etat

²⁰⁷ Cf. loi du 23 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012, art. 44.

est à se demander si ces opérations ne devraient pas, elles aussi, être entourées de règles constitutionnelles destinées à parfaire le contrôle de la Chambre des députés.

L'article 132 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 103 de la Constitution actuelle. L'origine de la disposition remonte à la Constitution de 1848 qui reprenait le texte de la Constitution belge de 1831. Historiquement, le texte devait empêcher les largesses du Roi Grand-Duc dans l'allocation de pensions à charge du trésor public²⁰⁸.

De nos jours, la règle constitutionnelle sous avis s'applique à la détermination et à l'allocation des traitements et pensions des agents de l'Etat, qui relèvent de la loi formelle. En ce qui concerne toutefois l'allocation d'indemnités pour services extraordinaires, il est admis que le principe de ces indemnités doit être fixé par la loi, alors que les modalités de celles-ci peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat note que l'article 132 de la proposition de révision a trouvé l'accord du Gouvernement. Quant au fond, le Conseil d'Etat peut s'y rallier à son tour, tout en proposant de remplacer la référence au „trésor“ par une référence à l'„Etat“.

Le Conseil d'Etat propose enfin de réunir les articles 131 et 132 de la proposition de révision en un article unique qui prendrait le numéro 106 selon la structure de la Constitution qu'il a suggérée et qui se lirait dès lors comme suit:

„Art. 106. (1) *Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés.*

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

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

(4) *Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.*

(5) *Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.*“

Si, par contre, la Chambre des députés entendait maintenir l'approche de la proposition de révision, les paragraphes 2 et 3 de l'article sous examen se liraient comme suit:

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

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

Article 133 (Article 107 selon le Conseil d'Etat)

L'article 133 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 104 de la Constitution actuelle, sauf à remplacer l'expression „Chambre“ par celle de „Chambre des Députés“.

Les constitutions de 1841, 1848 et 1856 faisaient déjà référence à la participation du Parlement dans l'élaboration du budget de l'Etat. Le texte de l'article 104 de la Constitution actuelle remonte à 1868 et n'a plus été modifié depuis lors.

L'article sous examen consacre les grands principes en matière de finances publiques: le principe de l'unité, le principe de l'universalité, le principe de l'annualité et le principe de la spécialité du budget et du compte de l'Etat. Le principe de l'unité exige qu'il n'existe qu'un seul budget et qu'un seul

²⁰⁸ Cf. Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, *op. cit.*, p. 351.

compte qui regroupent les recettes et les dépenses de l'Etat. Selon le principe de l'universalité, toutes les recettes de l'Etat, fiscales et autres, forment une masse sur laquelle sont imputées toutes les dépenses. Le principe de l'universalité interdit les compensations entre recettes et dépenses, de même qu'il interdit l'affectation de certaines catégories de recettes à certaines catégories de dépenses. En vertu du principe de l'annualité, le budget de l'Etat est voté chaque année par la Chambre des députés pour l'année à venir, alors que le compte reprend les recettes et les dépenses effectuées pendant la même période. Selon le principe de la spécialité, le budget et le compte de l'Etat doivent refléter, avec un certain degré de précision, les détails des recettes et des dépenses.

Les grands principes de l'article 133, avec les règles inscrites aux articles 128 (établissement de l'impôt par la loi) et 129 (annualité de l'impôt) de la proposition de révision, consacrent les prérogatives de contrôle permanent, tant préalable qu'*a posteriori*, de la Chambre des députés sur l'activité du Gouvernement. Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale étant indissociablement lié au fonctionnement du régime de la démocratie parlementaire, il en découle que le Parlement se doit de veiller au strict respect des principes qui mettent en œuvre la fonction de contrôle que la Constitution lui assigne.

Dans le contexte de l'équilibre des finances publiques, se pose la question de savoir s'il y a lieu ou non d'introduire dans la Constitution une règle afin d'éviter un endettement excessif. Une telle règle est inscrite dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) qui a été signé le 2 mars 2012 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de 25 des 27 Etats membres de l'Union européenne, dont les 17 de la zone euro et 8 autres. Le TSCG entrera en vigueur au plus tôt le 1er janvier 2013 pour autant que 12 parties contractantes dont la monnaie est l'euro auront déposé leur instrument de ratification, sinon, le premier jour du mois suivant le dépôt du douzième instrument de ratification. L'article 3 du TSCG pose le principe que la situation budgétaire des administrations publiques (Etat, communes, sécurité sociale) doit se trouver en équilibre voire en excédent. Ce principe est réputé respecté si le déficit structurel annuel des administrations publiques reste inférieur à 0,5% du PIB au prix du marché et qu'il ne dépasse pas le seuil de 1% pour les pays dont le seuil de la dette est inférieur à 60% du PIB. L'article 3 exige encore la mise en place dans chaque Etat de mécanismes de correction quasi automatiques en cas de dérapage budgétaire. Le TSCG exige que ces règles de discipline budgétaire soient intégrées dans la législation nationale au plus tard un an après l'entrée en vigueur du Traité, au moyen de „dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon“.

De prime abord, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu de la nécessité d'introduire de telles règles de discipline budgétaire dans la Constitution elle-même. Ceci d'autant plus que l'équilibre défini par le TSCG ne se limite pas au budget de l'Etat proprement dit. En effet, le TSCG vise la situation budgétaire des administrations publiques en général, y compris donc celle de l'Etat proprement dit, des institutions de la sécurité sociale, des communes, des établissements publics et des fonds spéciaux de l'Etat. S'y ajoute que, par la loi qui l'approuvera, le Traité sera incorporé dans le droit national, et que son essence supérieure au droit interne fera qu'il prévaut sur la loi nationale, y compris la Constitution. Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que la présente proposition de révision devrait offrir au Parlement l'occasion d'approfondir cette question de nature éminemment politique. Il note encore que la question présente par ailleurs aussi des aspects juridiques non négligeables, dans la mesure où la transposition du TSCG exigera l'introduction dans notre droit national de règles de discipline budgétaire à caractère contraignant.

Tout en notant que l'article sous examen ne donne pas lieu à observation au commentaire des articles et qu'il trouve l'adhésion du Gouvernement, le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le texte proposé.

L'article prendrait la numérotation 107 selon la structure de la Constitution proposée par le Conseil d'Etat et se lirait comme suit:

„Art. 107. Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.“

Article 134 (Article 108 selon le Conseil d'Etat)

L'article 134 de la proposition de révision reprend le texte de l'article 105 de la Constitution actuelle, sauf à élargir au paragraphe 1er la compétence de contrôle ordinaire de la Cour des comptes à la gestion financière des communes.

Les dispositions de l'article 105 de la Constitution actuelle relatives à la Cour des comptes sont issues de la révision constitutionnelle du 2 juin 1999. La première Chambre des comptes du Grand-Duché de Luxembourg avait été instaurée comme organe indépendant par ordonnance royale grand-ducale du 4 janvier 1840.

La Cour des comptes contrôle actuellement la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat pour le compte de la Chambre des députés. Son contrôle porte sur la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que sur la bonne gestion financière des deniers publics, sans toutefois inclure l'opportunité des dépenses. La loi peut encore lui confier d'autres missions de contrôle de gestion des deniers publics.

La Commission de Venise, dans son avis intérimaire précité, critique le texte de l'article 134 de la proposition de révision dans les termes suivants: „L'article 134 prévoit que „les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés“. La Cour des comptes doit être indépendante de la même façon que les autres cours et tribunaux, c'est pour cela qu'il faut encore une fois souligner les remarques faites relativement à l'article 117²⁰⁹.

Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis qu'en ce qui concerne la nomination formelle des membres de la Cour des comptes, la compétence du Chef de l'Etat n'est pas discrétionnaire, mais liée par la proposition de la Chambre des députés. La pratique constitutionnelle ne s'est jamais départie de cette manière d'envisager les compétences du Chef de l'Etat dans ce domaine. Un autre aspect de l'indépendance de la Cour des comptes à l'égard du Gouvernement résulte de son statut légal selon lequel la Cour jouit d'une dotation financière inscrite annuellement à charge du budget de l'Etat, au vu de l'état prévisionnel qu'elle établit elle-même; ses comptes sont contrôlés et approuvés annuellement par la Chambre des députés.

Le paragraphe 1er énonce les missions de la Cour des comptes. Par rapport au texte de la Constitution actuelle, ces missions sont élargies dans la mesure où le contrôle ordinaire exercé par la Cour est étendu à la gestion financière des communes. Cette extension des compétences constitutionnelles de la Cour donne lieu aux observations qui suivent. Dans l'état actuel du droit communal, les communes relèvent du pouvoir exécutif. C'est le Gouvernement qui exerce la surveillance administrative sur les actes des communes et est investi du pouvoir disciplinaire à l'égard des bourgmestres et échevins. C'est encore le Gouvernement qui, par l'intermédiaire du Service de contrôle de la comptabilité des communes, exerce le contrôle sur la gestion financière des communes. Transférer ce contrôle à la Cour des comptes reviendrait à charger celle-ci de procéder à des contrôles systématiques dont le destinataire serait le Gouvernement. Ceci paraît toutefois difficilement conciliable avec la mission principale de la Cour qui consiste précisément à contrôler le Gouvernement pour le compte de la Chambre des députés. Pour cette raison d'ordre institutionnel, le Conseil d'Etat n'aimerait pas voir figurer le contrôle de la gestion financière des communes au rang des missions constitutionnelles de la Cour des comptes. Le législateur resterait toujours libre de confier à la Cour des comptes, au moyen d'une loi spéciale, des missions de contrôle relativement aux communes, comme il l'a fait pour certains établissements publics²¹⁰, d'autant plus que, selon l'article 136 de la proposition de révision (article 117, premier alinéa selon le Conseil d'Etat), la surveillance de la gestion communale est réglée par la loi.

Les paragraphes 2 à 4 de l'article sous avis ne donnent pas lieu à observation.

Tout en notant que le texte sous examen trouve l'accord du Gouvernement, le Conseil d'Etat s'y rallie également, sauf à supprimer au paragraphe 1er la référence aux communes et à remplacer au paragraphe 4 (paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat) le terme „*observations*“ par l'expression „*constatations et recommandations*“. Le Conseil d'Etat estime en effet que la mission de la Cour des comptes

209 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 119.

210 A titre d'exemples, on peut citer les lois suivantes: loi modifiée du 24 juillet 2001 portant création d'un établissement public nommé „Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster“, art. 8(5); loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques auprès du Ministre d'Etat, art. 15; loi du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé „Centre de Musiques Amplifiées“, art. 7; loi modifiée du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel, art. 11; loi du 7 août 2002 portant création du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, art. 12; loi du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, art. 21; loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, art. 21; loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics, art. 10; loi du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, art. 10; loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie, art. 9; loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, art. 65 (Fonds pour le développement du logement et de l'habitat).

se reflète mieux dans cette expression, déjà employée à l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, que dans le libellé de la proposition de révision, repris de la Constitution actuelle. Le texte de l'article sous examen, qui prendrait le numéro 108 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait comme suit:

„**Art. 108.** (1) *Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.*

(2) *La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés.*

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

(4) *Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés.*“

Article 135

Cet article reprend textuellement l'article 106 de la Constitution actuelle, qui y figure de manière inchangée depuis 1848. Le texte avait été repris de la Constitution belge de 1831.

Par décret du 2 novembre 1789, l'Assemblée constituante française avait décidé la mise à la disposition de la Nation des biens ecclésiastiques, tout en promettant, en contrepartie, de pourvoir d'une manière convenable au culte et à l'entretien de ses ministres.²¹¹

L'obligation de prendre en charge les traitements des ministres du culte catholique se retrouve ensuite à l'article 14 du concordat du 26 messidor an IX (15 juillet 1801), conclu entre le Gouvernement français et le Pape Pie VII, et approuvé par la loi française du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes²¹².

A l'origine, dans la logique des lois françaises citées, la charge pour l'Etat de subvenir à l'entretien des ministres des cultes ne concernait que le culte catholique. L'article 106 de la Constitution actuelle, tout comme la Constitution belge de 1831, parle toutefois des „*ministres des cultes*“, de sorte que la disposition en question s'étend aux ministres de tous les cultes reconnus par l'Etat. Il s'agissait à l'époque des cultes catholique, protestant et israélite.

A l'heure actuelle, les traitements et les droits à la pension des ministres de tous les cultes reconnus par l'Etat sont réglés par des conventions intervenues entre l'Etat, d'une part, et les représentants des cultes concernés, d'autre part, approuvées par la loi. Les cultes qui sont actuellement conventionnés avec l'Etat sont les suivants: culte catholique²¹³, culte israélite²¹⁴, culte protestant²¹⁵, cultes orthodoxes

211 Cf. décret du 2 novembre 1789:

„L'Assemblée nationale décrète:

1° Que tous les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la nation, à la charge de pourvoir, d'une manière convenable, aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres, et au soulagement des pauvres, sous la surveillance et d'après les instructions des provinces;

2° Que dans les dispositions à faire pour subvenir à l'entretien des ministres de la religion, il ne pourra être assuré à la dotation d'aucune cure moins de 1.200 livres par an, non compris le logement et les jardins en dépendant.“

212 Cf. convention du 26 messidor an IX, Art. 14:

„Le Gouvernement assurera un traitement convenable aux évêques et aux curés dont les diocèses et les paroisses seront compris dans la circonscription nouvelle.“

Le concordat de 1801 n'a jamais été abrogé ni dénoncé par le Gouvernement luxembourgeois. La question de savoir s'il est toujours en vigueur est controversée. Toujours est-il que certains articles du concordat et de la loi organique du 18 germinal an X sont publiés au Code administratif luxembourgeois, tome 1, *sub* „Cultes“.

213 Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, portant refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matières connexes.

214 Loi modifiée du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et les communautés israélites du Luxembourg, d'autre part.

215 Loi du 23 novembre 1982 portant approbation de la Convention de reconnaissance de l'Eglise Protestante Réformée du Luxembourg, octroi de la personnalité juridique à celle-ci et détermination des fonctions et emplois rémunérés par l'Etat. Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise Protestante du Luxembourg, d'autre part.

hellénique, roumain et serbe²¹⁶ ainsi que culte anglican²¹⁷. Dans ces circonstances, on peut s'interroger si la disposition sous examen a toujours sa raison d'être dans une Constitution moderne.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que ni la proposition de révision ni la prise de position gouvernementale ne prévoient d'y toucher. Il a encore connaissance du fait que le Gouvernement a récemment confié à un groupe d'experts une „mission d'expertise relative aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses voire philosophiques au Luxembourg“. Cette initiative gouvernementale fut prise à la suite d'une motion adoptée le 7 juin 2011 par la Chambre des députés, invitant le Gouvernement à instituer notamment „un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses“. Le ministre des Cultes a présenté l'initiative à la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés. Il résulte du procès-verbal de la séance de cette commission du 28 mars 2012 que le ministre des Cultes y a déclaré que „les conclusions à tirer du rapport du groupe des experts déboucheront éventuellement sur une révision constitutionnelle“. Il n'est donc pas à exclure qu'à la suite de la mission des experts, et du débat politique et sociétal auquel le rapport donnera lieu, la Chambre des députés ou le Gouvernement opéreront pour une modification conséquente des dispositions constitutionnelles concernant les cultes.

Dans le souci de ne pas anticiper les conclusions des experts et une éventuelle initiative parlementaire ou gouvernementale visant à modifier la Constitution sur ce point, le Conseil d'Etat ne se trouve pour le moment pas en mesure de commenter cet article.

Etant donné que dans ces conditions l'article sous avis reste provisoirement inchangé, le Conseil d'Etat n'entend pas changer l'emplacement *in fine* de la section 2 du chapitre 10 de la proposition de révision (chapitre 8 selon le Conseil d'Etat).

Selon la proposition de révision, l'article se lit comme suit:

[„**Art. ...** . *Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.*“]

Chapitre 12.– Des établissements publics

(Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels, selon le Conseil d'Etat)

La proposition de révision prévoit un chapitre 12 relatif aux établissements publics qui comporte un seul article, numéroté article 138.

Pour les raisons qu'il exposera dans le cadre de l'examen de cet article, le Conseil d'Etat propose de changer l'intitulé du chapitre en écrivant „*Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*“. Par ailleurs, dans la structure que le Conseil d'Etat suggère de donner à la future Constitution, le chapitre portera le numéro 9.

Article 138 (Articles 109 et 110 selon le Conseil d'Etat)

Le texte de cet article reprend de manière littérale le contenu de l'article 108*bis* de la Constitution actuelle qui y forme à lui seul le chapitre X, intitulé „*Des Etablissements publics*“, et qui a été introduit dans la Constitution lors de la révision du 19 novembre 2004. Le commentaire des articles joint à la proposition de révision est muet sur la question de cette reprise à l'identique. Dans sa prise de position précitée, le Gouvernement se rallie pour sa part, sans autre commentaire, à l'approche de la commission parlementaire.

Conformément au texte en vigueur, le futur article 138 n'aura pas seulement pour objet de déterminer les critères de création d'un établissement public que la loi doit respecter. Il prévoit en outre le principe de la tutelle étatique sur les établissements publics créés ainsi que les conditions dans lesquelles la loi peut conférer à un établissement public qu'elle crée un pouvoir réglementaire ainsi que les modalités selon lesquelles ce pouvoir réglementaire peut s'exercer.

²¹⁶ Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise Orthodoxe Hellénique du Luxembourg, d'autre part.

Loi du 11 juin 2004 autorisant l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte des Eglises Orthodoxes Roumaine et Serbe du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public aux dites Eglises.

²¹⁷ Loi du 11 juin 2004 autorisant l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte de l'Eglise Anglicane du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public à ladite Eglise.

Quant au fond, le Conseil d'Etat peut globalement marquer son accord avec l'approche proposée par la commission parlementaire et soutenue par le Gouvernement.

Il estime pourtant, conformément à sa proposition formulée dans le cadre de son examen conjoint des articles 54, 55, 97 et 123 (article 45 selon le Conseil d'Etat), qu'il y a intérêt à traiter de façon identique la question du pouvoir réglementaire des établissements publics et des organes des professions libérales, approche qui, pour le surplus, est similaire à la solution à retenir en relation avec le pouvoir réglementaire des communes.

Quant aux établissements publics, il renvoie aux amendements parlementaires du 10 avril 2009²¹⁸ et à son avis complémentaire du 28 avril 2009²¹⁹ relatifs au projet de loi qui est devenu la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. En vue d'éviter à l'avenir des problèmes d'interprétation quant à la question de savoir si l'article 108*bis* de la Constitution actuelle, voire l'article 138 de la proposition de révision, vise uniquement les établissements publics de l'Etat ou s'étend également aux établissements publics que les communes sont autorisées à créer, il propose de préciser dans le texte constitutionnel les intentions des auteurs de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004, en disposant explicitement que les établissements concernés par l'article sous examen sont ceux relevant de l'Etat. Cette précision aura sa place dans l'intitulé du chapitre concerné.

Quant au pouvoir réglementaire des établissements publics, il renvoie aux développements afférents figurant à l'endroit de l'examen conjoint des articles 54, 55, 97 et 123 de la proposition de révision (article 45 selon le Conseil d'Etat). Sur le plan de la terminologie utilisée, il estime encore que le pouvoir réglementaire qui pourra, le cas échéant, être accordé à un établissement public devra se limiter non pas à sa „*spécialité*“, mais plutôt à son „*objet*“, terme qui aura l'avantage de ne pas alourdir le texte constitutionnel par une notion étrangère au langage courant, que la Constitution emploie par ailleurs.

Pour le surplus, il note que les auteurs de la proposition de révision entendent maintenir dans les articles 35 (article 34 selon le Conseil d'Etat) et 138 le parallélisme des articles 11, paragraphe 6 et 108*bis* de la Constitution actuelle en ce qui concerne la portée et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire que la loi peut attribuer aux établissements publics étatiques, d'une part, et aux organes des professions libérales, dotés de la personnalité juridique, d'autre part. Conformément à l'approche actuelle, le principe même de l'attribution d'une compétence réglementaire à un établissement public étatique ou aux organes d'une profession libérale qui a la personnalité juridique, de même que l'étendue de cette compétence, resteront réservés à la loi. Ce sera donc la loi qui crée l'établissement public, voire la loi qui confère la personnalité juridique à une profession libérale, sinon une loi spéciale à part, qui détermine cette compétence.

Le Conseil d'Etat est en principe d'accord avec cette approche, mais il renvoie à ses considérations à l'endroit de l'article 35 de la proposition de révision (article 34 selon le Conseil d'Etat) quant à la place de ces organes professionnels dans la Constitution, ainsi qu'à l'endroit des articles 54, 55, 97 et 123 (article 45 selon le Conseil d'Etat) quant au pouvoir réglementaire que la loi peut attribuer à ces organes ainsi qu'aux établissements publics de l'Etat.

Enfin, il rappelle qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution actuelle un pouvoir réglementaire peut être conféré aux seuls organes professionnels ayant la personnalité juridique, qui relèvent d'une profession libérale. Au regard des avatars dont a été entourée l'adoption de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de commerce, il se demande s'il n'y aurait pas lieu de trouver aux problèmes rencontrés à l'époque une solution dans la Constitution qui permettrait dans la foulée de réserver à l'existence des chambres professionnelles une reconnaissance constitutionnelle. Les problèmes rencontrés lors de la discussion de l'actuelle législation sur la Chambre de commerce avaient tenu notamment à l'impossibilité d'accorder à celle-ci un pouvoir réglementaire, pour autant que son statut d'organe professionnel indépendant de l'Etat fût maintenu.

Dans ce même ordre d'idées, une disposition constitutionnelle se bornant à attribuer aux organes des professions libérales un pouvoir réglementaire n'est pas satisfaisante. En effet, le statut et l'organisation de ces professions, qui sont pourtant le fait de la loi, ne sont ainsi reconnus par la Constitution que de façon biaisée.

218 Cf. doc. parl. n° 5830⁹.

219 Cf. doc. parl. n° 5830¹².

En conclusion aux développements qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de régler dans le chapitre sous examen non seulement les conditions de la création légale des établissements publics de l'Etat, mais d'y évoquer également la création de chambres professionnelles et l'existence de professions réglementées.

Par ailleurs, ce chapitre aura avantage à déterminer les conditions d'octroi et d'exercice de la compétence réglementaire que la loi pourra conférer tant à des établissements publics qu'à des chambres professionnelles ou à des organes de professions libérales.

Enfin, le Conseil d'Etat estime que, par référence à l'article 29, deuxième alinéa de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, il s'avère indiqué d'évoquer le rang hiérarchique des règlements édictés par ces établissements et organes par rapport à celui des règlements grand-ducaux et ministériels dont question aux articles 54, 55 et 97 de la proposition de révision (article 45 selon le Conseil d'Etat) en cas de conflit des normes concernées. Conformément au commentaire des articles précités, le règlement grand-ducal ainsi que le règlement ministériel auront de la sorte prééminence sur les règlements des établissements publics, des chambres professionnelles ou des professions libérales; en cas d'incohérence des textes, ce sera le règlement grand-ducal, voire le règlement ministériel qui s'applique.

L'intitulé du chapitre et le texte de l'article sous examen (à scinder en deux articles) pourraient dès lors se lire comme suit:

**„Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat
et des organes professionnels**

Art. 109. (1) *La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.*

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

(3) *La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques.*

Art. 110. (1) *La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.*

(2) *Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.*

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.“

Chapitre 11.– Des Communes

(Chapitre 10.– Des communes, selon le Conseil d'Etat)

Même si, à en juger par les chartes d'affranchissement accordées à nombre de villes et de bourgs à partir du XIIe siècle, l'existence de communes est bien antérieure à l'apparition du Grand-Duché de Luxembourg comme Etat indépendant, l'institution des communes sous la forme actuelle remonte au décret royal français du 14 décembre 1789 pour la constitution de municipalités qui, suite à l'annexion du Duché de Luxembourg par la France,²²⁰ a trouvé également application dans notre pays.

Les communes se présentent comme des structures démocratiques de base, gérées par des mandataires élus et s'occupant des intérêts locaux ainsi que des missions leur déléguées par l'Etat. Leur proximité face aux besoins et aux aspirations de la population locale exige une administration des missions leur dévolues par la Constitution et les lois qui soit efficace et à la „portée de main“ des citoyens. En vue de permettre aux communes de gérer les intérêts locaux, l'Etat doit leur conférer des compétences et des responsabilités réelles et les doter de la capacité organisatrice et financière nécessaire pour mener à bien les affaires publiques dont elles ont la charge.

²²⁰ Cf. loi du 9 vendémiaire, an IV (Bull. Lois, 1re série 186, n° 1137).

L'existence des communes ne doit pas par ailleurs faire oublier que l'organisation étatique du Grand-Duché de Luxembourg est axée sur un Etat unitaire que souligne encore le caractère indivisible du pays dont question à l'article 1er de la proposition de révision. Les ancrages constitutionnels de l'organisation étatique prévoient cependant une décentralisation territoriale grâce à l'existence des communes. A cette décentralisation territoriale, est venue s'ajouter bien plus tard une décentralisation fonctionnelle formalisée au niveau constitutionnel par la révision du 19 novembre 2004 qui a, entre autre, prévu un nouvel article 108*bis* relatif aux établissements publics. La grande différence entre décentralisation territoriale et décentralisation fonctionnelle tient à la présence, dans le premier cas, d'organes qui sont composés de personnes élues et qui sont chargés de la gestion d'un territoire dans l'intérêt de la population locale, alors que dans le deuxième cas les membres de l'organe de gestion sont nommés par l'autorité de tutelle étatique en vue d'assurer une activité d'intérêt public qui, en principe, n'est pas liée à un territoire déterminé.

La Constitution d'états du 12 octobre 1841 avait déjà réservé plusieurs articles aux communes et à leurs relations avec l'Assemblée des états, mais ce ne fut qu'au niveau de la Constitution de 1848 (article 111) qu'était inséré pour la première fois un chapitre à part relatif aux institutions communales, qui „pose les principes fondamentaux de l'indépendance des communes“.²²¹ Ces principes sont ceux qu'avait prévus la loi du 28 février 1843 sur l'organisation communale et des districts et qui s'inspirent directement du décret français précité de 1789 et de la loi communale belge du 30 mars 1836: reconnaissance des communes comme entités territoriales indépendantes, dotées d'organes de gestion composés de mandataires élus, ayant leur propre patrimoine, chargées de missions publiques propres, disposant de la compétence de prélever des impôts locaux, participant à la préservation de l'ordre public sur le plan local et assumant au-delà de leurs missions primaires des „fonctions propres à l'Administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités“²²².

L'intitulé du chapitre sous examen ne donne pas lieu à observation, sauf que, dans la structure de la future Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, il prendra le numéro 10.

Articles 136 et 137 (Articles 111 à 118 selon le Conseil d'Etat)

Le chapitre IX de la Constitution de 1848 a comporté à la suite de l'article 111 un article 112 relatif à la compétence communale exclusive en matière de tenue de l'état civil. Cet article, qui a pris en 1856 le numéro 108, n'a pas été changé à ce jour.

Les autres dispositions constitutionnelles sur les communes figurent depuis la Constitution de 1856 à l'article 107 avec un libellé modifié itérativement.

Le principe de la désignation des conseils communaux par la voie d'élections directes n'a plus été remis en question. Par contre, alors que la Constitution de 1848 renvoyait à cet effet à la loi ordinaire, les constitutions de 1856 et 1868 ne prévoyaient pas l'élection de l'exécutif local, mais donnaient l'avantage à la désignation du bourgmestre (et non du collège des bourgmestre et échevins) par le Chef de l'Etat avec la faculté de le désigner hors du conseil. Ce n'est que depuis la révision constitutionnelle du 13 juin 1979 que la Constitution reconnaît expressément le collège échevinal comme organe exécutif de la commune et qu'elle exige que les membres en soient choisis au sein du conseil communal.

La Constitution de 1848 avait confié à la loi le soin de régler sans autre précision „l'intervention du Roi Grand-Duc ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général“. Elle prévoyait en outre que la compétence des autorités communales était donnée pour „tout ce qui est d'intérêt communal“, „sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine“.

En 1856, cette disposition a été précisée dans le sens que „le Roi Grand-Duc peut suspendre ou annuler les actes des autorités communales qui excèdent leurs attributions ou qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. La loi règle les suites de cette suspension ou annulation. Le Roi Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil“.

La Constitution de 1868 n'a pas modifié les dispositions de 1856 et ce ne sont que les révisions du 13 juin 1979 et du 23 décembre 1994 qui ont donné la forme actuelle à l'article 107.

221 Cf. procès-verbaux des séances de la session extraordinaire de 1848 des Etats du Grand-Duché de Luxembourg, réunis en double, pour la révision de la Constitution d'Etats du 12 octobre 1841 (cf. Annexes n° 14, p. 166).

222 Cf. décret royal français du 14 décembre 1789, article XLIX.

Les auteurs de la proposition de révision, rejoints sur ce point par le Gouvernement dans sa prise de position précitée, entendent maintenir largement les dispositions de la Constitution actuelle sur les communes, qui figurent aux articles 136 et 137 de la proposition de révision.

L'article 136 renvoie à la loi pour régler la „*surveillance de la gestion communale*“, terme que la Constitution a préféré à la notion de „tutelle administrative des communes“, couramment utilisée par la loi communale du 13 décembre 1988. Le Conseil d'Etat propose de s'en tenir au libellé constitutionnel, tout en estimant qu'il y aurait avantage à y aligner la rédaction de la loi communale.

Il note encore que lors de la consultation nationale lancée en 1986 par le Gouvernement en vue d'une éventuelle révision de la Constitution, ce sont notamment le Conseil économique et social ainsi que l'Association des villes et communes qui se sont prononcés, le premier pour suggérer des modifications du texte constitutionnel en place, la seconde pour plaider pour le *statu quo* rédactionnel se dégageant de la révision du 13 juin 1979. Le Conseil économique et social a notamment proposé d'évoquer dans la Constitution même la possibilité pour le conseil communal de recourir au référendum (à finalité consultative) et pour y ancrer le principe de la responsabilité du collègue échevinal devant le conseil communal.

L'approche des auteurs de la proposition de révision de maintenir *grosso modo* en l'état actuel les dispositions constitutionnelles relatives aux communes témoigne de leur attachement aux principes d'une décentralisation territoriale, fondée sur des collectivités locales qui gèrent de façon autonome l'intérêt communal, d'une part, et d'une gestion des missions publiques locales par un collège de mandataires élus, réservant aux autorités communales une compétence propre en matière budgétaire, fiscale et réglementaire, d'autre part. La surveillance étatique, qui est par ailleurs confirmée, continue à prévoir la prérogative du Chef de l'Etat de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

Le commentaire relatif à l'article 136 de la proposition de révision renvoie pour sa part expressément à l'autonomie communale telle que celle-ci est déterminée dans la Charte européenne sur l'autonomie locale, signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg et approuvée par la loi du 18 mars 1987.

La Charte conçoit l'autonomie communale comme „le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques“, „les compétences de base des collectivités locales étant fixées par la Constitution ou par la loi“. La terminologie constitutionnelle utilisée en France, qui a également ratifié la Charte précitée, ne se réfère pas à l'autonomie communale, mais y préfère la notion de „libre administration“ fondée sur une certaine autonomie financière, fiscale et budgétaire ainsi que sur la liberté de gestion des moyens à leur disposition comportant entre autre „un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences“. L'article 72, deuxième alinéa de la Constitution française conçoit d'ailleurs le principe de la libre administration des collectivités territoriales dans une optique de subsidiarité: „Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon“. C'est dire que l'Etat français a la faculté de confier aux communes des compétences supplémentaires ou de retirer à celles-ci des missions en fonction de choix conditionnés par le souci de déterminer l'échelon décisionnel le mieux approprié pour en assurer la gestion. La Charte prévoit d'ailleurs aussi la prérogative du législateur national d'attribuer aux collectivités locales des „compétences à des fins spécifiques“. Le Conseil d'Etat en conclut que le respect de l'autonomie communale dépend dès lors de l'attribution aux collectivités locales de l'ensemble des compétences nécessaires, voire utiles pour gérer leur patrimoine et leurs intérêts propres.

Le caractère primaire de ces compétences („*Kernkompetenz*“) n'exclut par ailleurs pas la possibilité d'ajouter d'autres missions publiques exercées en commun avec les autorités étatiques ou pour leur compte. S'il appartient dès lors à la Constitution de définir les attributions primaires des communes et qu'il est loisible au législateur d'élargir la sphère d'intervention des communes, il est pourtant nécessaire que la loi formelle qui fixe des obligations aux communes veille à laisser à celles-ci une liberté de moyens appropriée pour y parvenir et à pourvoir à leur capacité organisatrice et financière pour mener à bien les missions dont elle les a chargées. L'obligation de l'Etat de veiller à faire disposer les collectivités territoriales des moyens requis, lorsqu'il en étend les compétences, est formellement ins-

crité dans la Constitution française. Cette obligation se retrouve encore avec des portées différentes dans les constitutions suisse et espagnole²²³.

La faculté de l'Etat de déléguer aux communes des „fonctions propres à l'Administration générale de l'Etat“²²⁴ n'est mentionnée ni dans la Constitution actuelle ni dans la proposition de révision, bien qu'il faille se rendre à l'évidence que l'Etat ne s'est jamais privé de la possibilité d'associer les communes à l'exécution de missions *a priori* étatiques.

D'après le Conseil d'Etat, il échet de maintenir en l'état les dispositions sur les compétences primaires des communes, comme constituant le reflet de leur autonomie. La Constitution actuelle attribue par ailleurs explicitement aux communes deux tâches qui relèvent *a priori* des compétences étatiques: la tenue de l'état civil, compétence exclusive des communes, et la participation de celles-ci à la mise en œuvre de l'enseignement, compétence partagée avec l'Etat.

L'article 137 de la proposition de révision, qui traite de l'organisation de l'état civil et dont le contenu est repris de l'article 108 de la Constitution actuelle, ne donne pas lieu à observation.

Le texte à retenir pourrait se lire comme suit:

„La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.

La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public.“

Le paragraphe 2 de l'article 136 de la proposition de révision a trait à la désignation des membres du conseil communal. Le Conseil d'Etat estime que la portée du texte gagnerait en précision en l'alignant sur l'approche retenue pour l'article 62, paragraphes 2 et 3 de la proposition de révision (article 60, paragraphes 2 et 3 selon le Conseil d'Etat). La modification concernée aurait en outre avantage à être en phase avec l'article 3, paragraphe 2 de la Charte précitée. Le parallélisme que le Conseil d'Etat propose par ailleurs de respecter en relation avec les conditions et modalités des élections parlementaires, d'une part, et des élections communales, d'autre part, commande en outre d'adopter les dispositions légales en question à la majorité qualifiée.

Le Conseil d'Etat propose dès lors d'écrire:

„Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.

L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.“

La rédaction des paragraphes 3 et 4 de l'article 136 de la proposition de révision, qui ont trait aux compétences fiscales et budgétaires des communes et qui prévoient de modifier les dispositions de la Constitution actuelle pour les rapprocher des règles prévues en la matière par la Charte, se trouve allégée.

Le Conseil d'Etat note qu'en matière fiscale il est distingué entre les impôts de l'Etat, au produit desquels les communes peuvent être associées, les impôts proprement communaux, que les communes peuvent décider de leur propre chef et prélever à leur compte, ainsi que les taxes rémunératoires, introduites pour faire assumer par les bénéficiaires d'un service communal déterminé l'entièreté de la charge financière que ce service génère. S'y ajoute la possibilité laissée aux communes de demander des redevances pour des services qu'elles offrent et qui sont librement acceptés par les bénéficiaires. Selon le Conseil d'Etat, l'évocation explicite de ces redevances dans le texte constitutionnel n'est pas nécessaire en l'absence de caractère fiscal de celles-ci.

Tout en se déclarant d'accord avec l'approche prévue dans la proposition de révision, il propose d'en revoir la rédaction et de retenir le libellé suivant:

223 Cf. Constitution française, art. 72-2, al. 4: „Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.“

Constitution suisse, art. 50, 2: „La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité sur les communes.“

Constitution espagnole, art. 142: „Les finances locales doivent disposer de moyens suffisants pour remplir les missions que la loi attribue à chacune des collectivités; elles se nourrissent de leurs impôts propres et de leur participation aux impôts de l'Etat et des Communautés autonomes.“

224 Cf. décret royal français du 14 décembre 1789, déjà cité.

„Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.

Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.“

Quant au pouvoir réglementaire des communes, le Conseil d'Etat renvoie aux développements du présent avis relatifs aux articles 54, 55, 97 et 123 de la proposition de révision (article 45 selon le Conseil d'Etat) où il a proposé un régime cohérent de l'exercice du pouvoir réglementaire.

Il rappelle encore le principe de l'article 112 de la Constitution actuelle, repris à l'article 140 de la proposition de révision (article 101 selon le Conseil d'Etat), selon lequel un règlement communal n'est *„obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi“*. Le texte à retenir, qui tient compte des développements du présent avis au sujet du pouvoir réglementaire en général, pourrait se lire comme suit:

„Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.“

Quant à la manière d'administrer la commune, le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions afférentes des paragraphes 5 et 6 tout en prévoyant de façon explicite que le collège des bourgmestre et échevins est responsable devant le conseil communal. Le texte à retenir pourrait s'énoncer comme suit:

„La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.

Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins.

La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.

La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.“

Les questions de la coopération entre les communes et la redéfinition de l'architecture communale du pays ne sont pas évoquées dans la Constitution. Contrairement à ce qui est prévu pour les établissements publics de l'Etat, la Constitution n'évoque pas ceux des communes. Or, de l'avis du Conseil d'Etat, tant la faculté des communes de collaborer entre elles et de s'associer pour réaliser l'intérêt communal, voire de renoncer à leur identité et à leur existence en fusionnant, constituent des applications de l'autonomie communale. La création soit seule, soit avec le concours d'autres communes, d'établissements publics afin de disposer d'un instrument flexible et autonome pour gérer tel service tend dans le même sens. En vertu de plusieurs traités internationaux et actes juridiques européens, cette coopération ne se limite pas seulement à la coopération des communes luxembourgeoises entre elles, mais permet aussi des coopérations avec l'Etat luxembourgeois, ainsi que des coopérations avec des collectivités locales ou régionales étrangères, voire avec d'autres Etats membres de l'Union européenne.²²⁵

Le droit d'initiative des communes en matière de fusion doit être relativisé au regard des dispositions de l'article 7 de la proposition de révision (article 7 selon le Conseil d'Etat) qui reprend le contenu de

²²⁵ Cf. Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signée à Madrid, le 21 mai 1980, et approuvée par la loi du 29 novembre 1982.

Loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.

Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-ville, de Bâle-campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et organismes locaux, fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996, et approuvé par la loi du 12 mai 1997.

Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

l'article 2 de la Constitution actuelle. Cet article prévoit entre autre que les limites des communes „ne peuvent être [changées] qu'en vertu d'une loi“ („... sont [déterminées] par la loi“, selon le Conseil d'Etat). Si, en principe, l'initiative de fusionner appartient aux communes concernées, nonobstant d'éventuelles incitations étatiques pour ce faire ainsi que la prérogative de l'Etat d'approuver par une loi la fusion initiée par les communes concernées, la disposition de l'article 7 précité de la proposition de révision n'écarte pas l'hypothèse d'une fusion communale intervenant *ultima razione* sur base d'une initiative purement étatique.

Au regard de l'importance des communes comme seul échelon politique décentralisé, le Conseil d'Etat estime que ce point mérite une dimension constitutionnelle. Aussi propose-t-il d'ajouter au chapitre sous examen une disposition traitant du regroupement et de la fusion de communes ainsi que de la possibilité de créer des établissements publics communaux ou intercommunaux. Or, il échet d'éviter à cet égard tout déficit démocratique au niveau des décisions confiées par délégation aux instances de gestion des structures de coopération intercommunales ou à celles prévues en vue de la gestion autonome de certaines missions communales.

Les dispositions traitant de la faculté des communes de déléguer certaines de leurs missions à des établissements publics, qu'une commune aura créés seule ou avec le concours d'une ou de plusieurs autres communes, ou de coopérer autrement avec d'autres communes pourraient se lire comme suit:

„Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.

Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées.“

Dans la mesure où à l'échelon national l'organisation constitutionnelle de la démocratie représentative admet la possibilité de consultations populaires à l'initiative de la Chambre des députés, pareille règle doit, de l'avis du Conseil d'Etat, avoir son pendant à l'échelon local. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'élever le principe de l'article 35 de la loi communale précitée au rang de règle constitutionnelle. Il estime en outre que la consultation de la population devrait être obligatoire en relation avec les projets de fusion. La possibilité générale du conseil communal de recourir à la consultation directe de la population sur des sujets d'importance engageant l'avenir de la commune pourrait se concevoir de la façon suivante:

„Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.

La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal.“

Un dernier point de l'article 136 de la proposition de révision a trait à la surveillance de l'Etat sur les communes. Cette surveillance comporte l'approbation de certains actes posés par les autorités communales, y compris la possibilité de suspendre ou d'annuler ceux-ci. Par ailleurs, le paragraphe 8 réserve au Chef de l'Etat la faculté de dissoudre un conseil communal et de provoquer de la façon des élections anticipées si pareille initiative s'avère dans l'intérêt de la gestion de la commune. Le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit les dispositions en question:

„La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions.

Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections du nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois.“

Se pose enfin la question de l'agencement des dispositions proposées. Plutôt que d'allonger le texte d'un article constitutionnel unique traitant des communes, le Conseil d'Etat propose de prévoir à cet effet plusieurs articles, numérotés de 111 à 118 et intégrant en plus l'article 137 de la proposition de révision. Le chapitre 10.– *Des communes*, selon la numérotation du Conseil d'Etat, se lirait donc comme suit:

„Chapitre 10.– Des communes

Art. 111. (1) *Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.*

(2) *La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.*

Art. 112. (1) *Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans. L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret. Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.*

(2) *La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.*

Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins.

Art. 113. (1) *Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.*

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.

(2) *Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.*

Art. 114. *Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.*

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.

Art. 115. (1) *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.*

(2) *La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public.*

(3) *La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.*

Art. 116. *Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.*

Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées.

Art. 117. *La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions.*

Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois.

Art. 118. *Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.*

La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal."

Chapitre 11.– De la révision constitutionnelle (Chapitre nouveau selon le Conseil d'Etat)

Tout en renvoyant à la structure qu'il a suggéré de réserver à la future Constitution dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'Etat propose d'insérer un chapitre 11 nouveau qui serait réservé aux révisions constitutionnelles.

A son avis, les articles 141 et 142 de la proposition de révision devraient être regroupés sous ce nouveau chapitre.

Pour le commentaire explicatif de cette option ainsi que du libellé qu'il convient à ses yeux de réserver à ces deux articles, il renvoie à l'examen ci-après du chapitre 13 de la proposition de révision.

Les deux articles en question se liraient comme suit dans la version retenue par le Conseil d'Etat:

„Art. 119. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

Art. 120. Toute révision de la Constitution doit être votée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

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

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum."

Chapitre 13.– Dispositions particulières (Chapitre 12.– Des dispositions finales, selon le Conseil d'Etat)

Conformément à l'annonce faite dans le cadre des considérations générales du présent avis, le Conseil d'Etat estime nécessaire de maintenir un chapitre final, regroupant les dispositions transitoires à prévoir en vue d'un passage souple du régime constitutionnel en place vers la Constitution en projet ainsi que les dispositions abrogeant la Constitution actuelle et déterminant l'entrée en vigueur de la Constitution nouvelle²²⁶.

Quant aux dispositions transitoires, elles portent sur l'article 145 et comportent l'introduction d'un article nouveau destiné à assurer la continuité de l'ordre légal et réglementaire en place lors de la transition du régime constitutionnel actuel vers celui institué par la Constitution nouvelle.

Par ailleurs, deux articles de la nouvelle Constitution traiteront, l'un, de l'abrogation de la Constitution actuelle, l'autre, de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

Article 139 (Article 21 selon le Conseil d'Etat)

L'article 139 de la proposition de révision qui dispose qu'*„Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule"* reprend l'article 110 de la Constitution actuelle. Le Conseil d'Etat a proposé de l'insérer parmi les libertés publiques sous la section 2 du chapitre 2 où il aurait mieux sa place. Le libellé de l'article en vigueur est maintenu de façon quasi littérale.

Le texte de l'article sous examen, qui prendrait le numéro 21 selon la structure de la Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait comme suit:

„Art. 21. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule."

²²⁶ Cf. alinéa final de l'exposé des motifs joint à la proposition de révision (doc. parl. n° 6030, p. 8).

Article 140 (Article 101 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen reprend textuellement les dispositions de l'article 112 de la Constitution actuelle.

Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation quant au fond. Au regard tant de la possibilité que prévoit entre-temps la Constitution de conférer une compétence réglementaire aux établissements publics de l'Etat et à certains organes professionnels, que des modifications que le Conseil d'Etat propose d'apporter aux articles déterminant les différentes compétences réglementaires, l'on peut se demander si la notion de „*règlement d'administration générale ou communale*“ concorde encore avec l'évolution qu'a connue le pouvoir réglementaire, et la terminologie couramment utilisée de nos jours.

Le Conseil d'Etat donne dans ces conditions l'avantage à un libellé actualisé qui vise les différentes compétences réglementaires, déterminées notamment dans les articles numérotés 45, 81, 110 et 114 dans la structure que le Conseil d'Etat suggère de donner à la nouvelle Constitution.

Dans la mesure où la publication des textes normatifs constitue une mission administrative de l'Etat, le Conseil d'Etat propose en outre de reprendre l'article sous examen parmi les dispositions du chapitre 8 qui, selon la structure qu'il a suggérée, sera réservé à certaines dispositions concernant l'administration de l'Etat.

Le texte de l'article sous examen, qui prendrait le numéro 101 selon la structure suggérée, se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 101.** *Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi.*“

Article 141 (Article 119 selon le Conseil d'Etat)

Cet article reprend de façon littérale le contenu de l'article 113 de la Constitution actuelle.

Le libellé retenu par les auteurs de la proposition de révision ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat qui propose cependant de le reprendre au chapitre 11 qu'il a suggéré de réserver aux révisions constitutionnelles.

Le texte de l'article sous examen, qui prendrait le numéro 119 selon la structure de la Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 119.** *Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.*“

Article 142 (Article 120 selon le Conseil d'Etat)

La proposition de révision sous examen entend maintenir le texte de l'article 114 de la Constitution actuelle (sauf à remplacer en trois occurrences le terme de „*Chambre*“ par ceux de „*Chambre des Députés*“); la prise de position du Gouvernement se rallie à cette approche.

Le texte de l'article 114 actuel remonte à une révision de la Constitution du 19 décembre 2003 qui avait procédé à un changement substantiel de la procédure de révision. Les changements les plus importants apportés par la révision de 2003 furent sans doute, d'une part, l'abandon de la dissolution de la Chambre des députés suite à la déclaration du pouvoir législatif et, d'autre part, la possibilité du remplacement du second vote obligatoire de la Chambre des députés sur le texte de la révision par un référendum dont le résultat a un caractère obligatoire. Un autre aspect, devenu plus significatif encore depuis la disparition de la sanction par le Chef de l'Etat des lois adoptées par la Chambre des députés: le Chef de l'Etat n'intervient plus du tout dans la procédure de révision de la Constitution.

La révision de 2003 a cherché le point d'équilibre entre deux exigences: garantir à la Constitution une plus grande stabilité qu'à la loi ordinaire tout en donnant à la procédure de révision une certaine souplesse. A l'époque, le Conseil d'Etat avait pu se déclarer d'accord avec la substance de la révision envisagée, à l'exception du caractère du référendum. Il se prononça en effet contre le caractère purement consultatif qu'à la fois le texte de la proposition de révision et la prise de position du Gouvernement prévoyaient, position en laquelle il fut suivi par le constituant.

Si dès lors l'on peut considérer „que la Loi fondamentale a par l'effet du nouveau procédé de révision, tel qu'il aura finalement été adopté, perdu son caractère de rigidité, tout en conservant celui de Loi Suprême qui ne peut être modifiée qu'en observant certaines procédures spécifiques, plus contraignantes que pour une loi normale“²²⁷, le Conseil d'Etat n'a cessé depuis 2003 de mettre en garde contre

227 Cf. Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, p. 392.

la banalisation des révisions constitutionnelles estimant que „Cette tendance va au détriment de la stabilité de la Constitution qui cède trop facilement aux besoins passagers et momentanés de la politique. Cette évolution mettra à la longue en cause la rigidité, garantie pourtant essentielle à la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires.“²²⁸

La plus grande flexibilité de la procédure de révision avait notamment pour but de permettre au constituant d'adapter le texte constitutionnel plus rapidement dans la foulée de la ratification d'un traité international, ceci afin de mieux respecter le principe de la prééminence du droit international par rapport au droit national. Il est cependant vrai que les 10 cycles de révisions, dont deux en 2004, un en 2005, deux en 2006, 2007 et en 2008, un en 2009, ayant eu lieu depuis la réforme de 2003, portaient sur des affaires de politique interne.

Le fait que la Chambre des députés est décidée à réaliser une refonte en règle du texte constitutionnel intégral autorise l'espoir que l'effort de modernisation, qui n'épargne en principe aucun article de la Constitution, aura un effet stabilisateur. Cet effet devrait résulter notamment de la considération qu'il sera plus difficile de pratiquer des retouches dans un texte d'un seul jet, contrairement aux réformes ponctuelles qui dépeçaient chacune un peu plus un texte qui avait perdu depuis longtemps toute cohérence interne.

Tout en pouvant marquer son accord de principe avec le texte de la proposition de révision, le Conseil d'Etat est toutefois à se demander si l'initiative populaire prévue par le troisième alinéa n'est pas rendue excessivement difficile par l'exigence qu'elle ne peut être initiée que par 25.000 électeurs, soit près de 11% des électeurs inscrits pour les élections législatives. Il n'échet évidemment pas d'abaisser la barrière au niveau de cinq électeurs fixé par l'article 3 la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, pour ce qui est de la constitution du comité d'initiative, dont le Conseil d'Etat estime qu'il est également inadapté et qu'il mériterait d'être relevé. Mais entre ces deux extrêmes, il y a amplement place pour un autre seuil tenant mieux compte du fait que le délai pour récolter ces signatures est limité à deux mois. Celles-ci ne peuvent pas être ajoutées aux listes de soutien par la voie d'une adhésion par correspondance, ce procédé n'étant pas prévu par la loi; le signataire doit donc se présenter en personne à l'endroit où le registre de souscription est déposé (article 10 de la loi de 2005 mentionnée ci-dessus). Et l'initiative populaire qui réclame le référendum n'est pas nécessairement structurée au départ. Sauf à risquer de donner l'impression de reprendre d'une main (rendre le référendum matériellement impossible en plaçant la barre d'accès trop haut) ce qu'il a donné de l'autre (inscrire le principe du référendum dans la Constitution), le constituant devrait examiner si la demande soutenue par 5.000 ou 10.000 électeurs ne correspond pas mieux à ses intentions.

Dans un souci de cohérence rédactionnelle du futur texte constitutionnel, le Conseil d'Etat propose encore de parler des „députés“ plutôt que des „membres de la Chambre des députés“, tout en soulignant que le quorum des deux tiers des suffrages voire le quart des députés pouvant demander un référendum à la place du second vote parlementaire continuent à être calculés par rapport à l'ensemble des députés qui composent la Chambre des députés.

Le texte de l'article sous examen, qui prendrait le numéro 120 selon la structure de la Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait dès lors comme suit:

„Art. 120. Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

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

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote la demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.“

Article 143 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen interdit de changer pendant une régence les dispositions constitutionnelles relatives aux prérogatives que le Grand-Duc détient en vertu de la Constitution, à son statut ainsi qu'à l'ordre de succession. Il constitue une copie conforme de l'article 115 de la Constitution actuelle.

²²⁸ Cf. avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 2008 (doc. parl. n° 5967²).

La version actuelle de cet article 115 remonte à la révision constitutionnelle du 12 janvier 1998. Le texte antérieur avait disposé qu'„Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence“. Ce libellé avait été introduit dans la Constitution dès 1848, s'inspirant tant de l'article 223 de la Loi fondamentale néerlandaise de 1815 que de l'article 84 de la Constitution belge de 1831.

La révision constitutionnelle de 1998 avait été initiée dans un souci d'éviter que les rouages d'un Etat démocratique moderne ne soient bloqués par l'impossibilité de modifier la Constitution lors d'une régence.

Lors de l'élaboration de la loi de révision de 1998, le Conseil d'Etat s'était opposé à la suppression pure et simple de l'article 115 au motif que le Régent est le représentant d'un Chef de l'Etat qui se trouve dans l'impossibilité de vaquer à ses obligations constitutionnelles, et qu'il n'est pas concevable que dans pareille situation le représentant puisse valablement procéder, même d'accord avec le Parlement, à une révision constitutionnelle susceptible de toucher aux prérogatives et au statut du Grand-Duc, voire à l'ordre de succession, sans le consentement de celui-ci²²⁹. Le texte finalement retenu s'aligne sur l'article 197 de la Constitution belge²³⁰.

Or, depuis la révision de 1998, le cadre constitutionnel a évolué en ce qui concerne les attributions du Grand-Duc. La révision de l'article 34 du 12 mars 2009 a supprimé la sanction grand-ducale des lois, faisant que les lois portant révision de la Constitution viennent dorénavant à exister sous l'effet de la seule décision de la Chambre des députés sans plus requérir, ne fût-ce qu'à titre purement formel, l'accord du Chef de l'Etat.

Les révisions constitutionnelles ne mobilisent par conséquent plus aujourd'hui d'autres compétences décisionnelles que celle de la Chambre des députés, hormis l'hypothèse du remplacement de son deuxième vote par un référendum. La Constitution peut dès lors être modifiée sans l'intervention du Chef de l'Etat (ou de son représentant), abstraction faite de ses attributions en matière de promulgation de la loi de révision qui pourtant se présentent comme compétence liée²³¹. Dans ces conditions, tout risque de voir le Régent empiéter sur les droits du Grand-Duc, sur son statut ou sur l'ordre de succession se trouve écarté, et les précautions prises lors de la modification de l'article 115 en 1998 n'ont plus de raison d'être.

Sur un plan plus pratique, l'interdiction de toucher pendant une régence aux dispositions constitutionnelles concernant le Grand-Duc pourrait même mener à une situation de blocage inopportune, dans la mesure où l'Etat ne pourrait pas procéder aux adaptations constitutionnelles qui s'imposeraient sous l'effet de ses engagements internationaux. Ainsi, l'introduction dans la Constitution de l'article 118 par la révision du 8 août 2000 rendant applicable le statut de la Cour pénale internationale n'aurait pas été possible lors d'une régence.

Le Conseil d'Etat voudrait encore renvoyer à la situation créée par une éventuelle extinction de la famille grand-ducale. Si en pareille circonstance la décision du choix d'une nouvelle dynastie continue, à l'instar de l'article 7 de la Constitution actuelle, de revenir à la Chambre des députés selon l'article 43 de la proposition de révision (article 52 selon le Conseil d'Etat), l'exercice par intérim des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat est censé être assuré par le Gouvernement, à moins que ne soit retenue la proposition alternative du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'article 50 (article 55 selon le Conseil d'Etat).

En omettant de qualifier cette situation de „régence“, l'approche de la commission parlementaire rompt avec la Constitution actuelle. En commentant les articles afférents, le Conseil d'Etat s'est rallié à cette façon de voir, car il estime que l'obligation d'assurer l'interrègne à la suite de l'extinction de la famille grand-ducale n'est pas à assimiler à une régence, contrairement à ce que dispose l'article 7 de la Constitution actuelle qui charge la Chambre des députés provisoirement de la régence „en cas de vacance du Trône“. Dans ces conditions et nonobstant les dispositions qui d'après la structure qu'il a suggéré de donner à la future Constitution figureront à l'article 2, il est d'avis que la Chambre des députés doit demeurer libre d'opter pour la forme de gouvernance de l'Etat qui „convient le mieux aux

229 Cf. avis du Conseil d'Etat du 6 mai 1994 relatif au projet de suppression de l'article 115 de la Constitution (doc. parl. n° 3925¹).

230 Cf. Constitution belge, art. 197:

„Pendant une régence aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs du Roi et les articles 85 à 88, 91 à 95, 106 et 107 de la Constitution.“

231 Cf. avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 2008 relatif au projet de révision de l'article 34 de la Constitution (doc. parl. n° 5967²).

intérêts du [pays]“ et de procéder par voie de conséquence aux adaptations constitutionnelles qui s'imposeront, à commencer par la modification des articles 42 et 145 de la proposition de révision (articles 51 et 121 selon le Conseil d'Etat).

Dans la mesure où, dans ces conditions, il n'échet plus de considérer la situation constitutionnelle créée par l'extinction de la dynastie comme donnant lieu à une forme particulière de régence, il est inutile d'examiner l'intérêt du maintien de l'article 143 de la proposition de révision sous cet angle de vues.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de faire abstraction de l'article 143 de la proposition de révision.

Article 144 (Article 58 nouveau selon le Conseil d'Etat)

Cet article de la proposition de révision poursuit un double objectif, selon ses auteurs: il s'agit de donner à celles des dispositions du pacte de famille qui concernent, d'une part, „certaines relations familiales“ ou „des droits civils des membres de la famille grand-ducale“ et, d'autre part, „la fortune privée“ de cette famille, un ancrage constitutionnel „qui paraît nécessaire ... dans la mesure où ces droits sont réglés par dérogation à la législation en vigueur dans notre pays“.

Dans sa prise de position, le Gouvernement se rallie à titre principal au texte de la proposition de révision, sauf à suggérer, d'abord, de remplacer la mention que les modifications à apporter au pacte de famille doivent être approuvées par la loi par celle que toute modification de ce pacte doit être publiée au Mémorial et, ensuite, de compléter l'article par un nouveau paragraphe disposant que „Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc“, que celle-ci jouit de la personnalité civile, et qu'elle assume „judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière“.

A titre tout à fait subsidiaire, si le constituant devait retenir la solution de l'approbation par la loi des modifications du pacte de famille, le Gouvernement propose de voter cette loi dans les conditions de l'article 142, deuxième alinéa de la proposition de révision (article 120 selon le Conseil d'Etat).

En examinant les textes qui lui sont soumis, le Conseil d'Etat relève que, s'il est suivi quant au contenu qu'il propose de donner au chapitre 3, toutes les règles concernant les institutions de l'Etat, qui se trouvent actuellement dans le pacte de famille, seront reprises dans la Constitution, de sorte que toute référence au, et toute mention du pacte de famille dans le texte constitutionnel deviendraient superflues. Le pacte sera une affaire privée qui ne concernera que les seuls membres de la famille grand-ducale et dont le contenu ne requiert l'attention ni du constituant ni du législateur (à l'exception de l'Administration des biens du Grand-Duc et, le cas échéant, du fidéicommiss). Une approbation par la loi (quelle que soit la majorité requise) des modifications que la famille grand-ducale entend apporter à son pacte privé, qui concerne des affaires tenant aux droits civils des membres de la famille ainsi qu'à leur fortune privée, sera donc non seulement inutile, mais constituerait, si elle était maintenue, une atteinte inexplicable et exorbitante à ses affaires privées.

La première phrase de l'article 144 de la proposition de révision ne rencontre pas l'accord du Conseil d'Etat, en ce qu'elle est source d'ambiguïté. Qui sera en effet juge de la conformité des dispositions du pacte de famille avec la Constitution? Par ailleurs, la formule „*Les dispositions du Pacte de Famille (...) sont maintenues dans la mesure où elles sont (...) nécessaires pour régler les relations familiales (...)*“ est inadéquate, puisque les règles en matière de droit civil sont suffisamment complètes pour permettre aussi à la famille grand-ducale de régler les relations familiales parmi ses membres. L'intervention de la Constitution ne serait dès lors justifiée que pour régler certaines de ces relations et la situation de certains éléments patrimoniaux d'une façon exorbitante par rapport au droit civil.

Les deux textes soulèvent encore un autre problème. Quelle est la définition de la notion de „*famille grand-ducale*“? S'agit-il du couple grand-ducal et de sa descendance? S'agit-il de l'ensemble des personnes descendant du fondateur de la dynastie? Dans la mesure où les personnes visées par la Constitution bénéficieraient dans certains domaines d'un régime d'exception, il serait impératif – dans l'intérêt de la sécurité juridique et dans celui des personnes que vise la Constitution – de circonscrire avec précision le cercle des personnes pouvant se prévaloir de ce régime.

Le Conseil d'Etat ne peut que constater le même manque de précision pour ce qui est du passage „*Les dispositions du Pacte de Famille (...) sont maintenues dans la mesure où elles sont (...) nécessaires pour régler (...) la situation des biens privés de la famille grand-ducale*“. Dans un sens aussi général que celui employé par la proposition de révision, les biens privés de la famille grand-ducale

n'intéressent d'aucune façon la Constitution. Au contraire, tout ce qui touche au patrimoine de la famille grand-ducale relève du domaine privé, tout comme pour chaque autre famille luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat ne conçoit pas que l'Etat se préoccupe de la façon dont les membres de la famille grand-ducale gèrent leur patrimoine. L'amalgame qui est fait entre les „*biens privés*“ et une autre catégorie, qui n'est pas définie non plus, mais qui ne semble pouvoir être que celle de „*biens non privés*“, n'est pas acceptable.

Si certains biens patrimoniaux de certains membres de la famille grand-ducale requièrent un traitement particulier dans la Constitution, il faudrait donner une réponse aux trois questions suivantes: Quels biens patrimoniaux? Quelles sont les personnes concernées? Quel sera le traitement particulier réservé à ces biens?

Dans la mesure où le texte de la prise de position du Gouvernement vise le fidéicommiss „destiné au prestige et à la représentation de la Maison Souveraine“ et que l'approche gouvernementale se propose de „ménage[r] les finances publiques en assurant la mise à la disposition du chef de l'Etat, précisément par cet instrument juridique, des biens mobiliers servant avant tout à l'exercice de ses fonctions officielles“, le Conseil d'Etat est à se demander si l'Etat luxembourgeois, en ce début du XXI^e siècle, ne dispose pas des moyens matériels nécessaires pour équiper le siège officiel du Chef de l'Etat, qui fait partie des domaines de l'Etat, d'une manière fonctionnelle et représentative. Le fait qu'il en manquait au début du XX^e siècle n'est pas une raison suffisante pour faire perdurer un instrument juridique qui ne fait pas partie du paysage juridique luxembourgeois.

La définition de l'apparat dont peut ou doit être entouré le Chef de l'Etat ne relève pas de celui-ci, mais des autorités étatiques légitimées pour définir l'apparition extérieure des représentants de l'Etat et des institutions. A supposer même que le constituant estime que la solennité requise ne peut être garantie que moyennant recours à des accessoires à caractère historique ne pouvant être fournis que par la famille grand-ducale, la mise à disposition de l'Etat serait à assurer par des moyens plus appropriés, et plus respectueux des intérêts des deux parties, que la solution d'antan.

A titre principal, le Conseil d'Etat estime qu'il faudra ancrer dans la Constitution l'entité juridique qui représente le Chef de l'Etat dans les actes de la vie civile et dans les actions judiciaires, représentation rendue nécessaire par le fait que la Constitution protège spécifiquement la personne du Chef de l'Etat; en effet, elle rend le Chef de l'Etat irresponsable des actes qu'il commet. Dans ce même ordre d'idées, le Conseil d'Etat estime aussi que la Constitution doit se limiter à s'occuper de ce seul aspect, qu'il n'y a pas lieu de confondre avec la gestion du patrimoine de la famille grand-ducale, ou de certains éléments patrimoniaux de certains membres de cette famille.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il le texte suivant:

„Art. 58. La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.“

A titre subsidiaire, si le constituant devait se prononcer en faveur du maintien d'une institution conçue dans l'esprit du „fidéicommiss“ de l'ancien droit nobiliaire germanique, le Conseil d'Etat proposerait de substituer aux termes „*biens privés de la famille grand-ducale*“ les termes „*éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1er affectés à la fonction du Chef de l'Etat*“, rejoignant ainsi les auteurs de la proposition de révision dans leur visée d'ancrer dans la Constitution les droits concédés aux membres de la famille grand-ducale qui sont censés déroger à la législation du pays. Ces droits sont essentiellement la création du fidéicommiss (en ce qu'il n'est pas conforme aux règles normales en matière de succession) et le régime fiscal dont il bénéficie. Il suffira à cet effet que la Constitution prévoie une disposition confiant à la loi le pouvoir de dispenser la famille grand-ducale des règles ordinaires en matière de succession et de l'autoriser à constituer un fidéicommiss. Le Conseil d'Etat entend par cette notion – qu'il appartiendra à la loi de définir – un patrimoine d'affectation ne faisant pas partie de la succession des membres de la famille, non susceptible d'être partagé selon les règles de la succession civile, soumis à ce régime juridique exceptionnel avec la destination d'être mis à la disposition du chef de la famille grand-ducale en sa qualité de Chef de l'Etat. C'est cette destination particulière qui pourrait justifier par ailleurs un éventuel régime fiscal spécial. Il suffirait que la Constitution confie à la loi la détermination et des conditions de fonctionnement auxquelles le patrimoine affecté serait soumis et du régime fiscal spécial dont il bénéficierait.

Le Conseil d'Etat suggère à cet effet d'ajouter à titre subsidiaire le texte suivant:

„La loi détermine les éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1er, affectés à la fonction du Chef de l'Etat, ainsi que le régime juridique de ceux-ci.“

Quant à la suggestion subsidiaire du Gouvernement visant à ancrer dans la Constitution l'Administration des biens du Grand-Duc, le Conseil d'Etat peut s'y rallier en principe dans la mesure où cette administration gère le patrimoine du Grand-Duc. En effet, en présence de l'article 53 (article 41, troisième alinéa, selon le Conseil d'Etat), la personne du Grand-Duc doit bénéficier d'une protection particulière, aussi en ce qui concerne des actions en justice qui pourraient être intentées contre lui. En mettant en place entre le Grand-Duc et d'éventuels plaignants un écran juridique, la Constitution protégera le Grand-Duc sans spolier les plaignants de leurs droits. Il ne paraît pas nécessaire d'étendre cette protection à d'autres membres de la famille grand-ducale.

Le Conseil d'Etat propose encore qu'il soit maintenu une distinction entre l'organe représentant le patrimoine personnel du Grand-Duc et le patrimoine affecté à la fonction du Chef de l'Etat. Le patrimoine personnel peut être considéré être une affaire privée susceptible d'être gérée librement; le patrimoine affecté doit respecter le cadre que lui tracera la loi, notamment en ce qui concerne les règles portant tant sur l'établissement d'un inventaire ainsi que la vente, l'achat et l'échange que sur la manière de gérer ce patrimoine affecté sur le plan juridique en général et sur le plan fiscal en particulier. Si l'on peut concevoir que l'Administration chargée de gérer le patrimoine personnel du Grand-Duc s'occupe aussi de la gestion du patrimoine d'autres membres de la famille grand-ducale, il faudra veiller à une nette distinction entre la partie privée et la partie affectée de ce patrimoine.

L'article sous examen pourrait donc avoir le contenu suivant:

„Art. 58. La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.“

La proposition subsidiaire qui ferait l'objet d'un deuxième alinéa de l'article sous objet serait la suivante:

„La loi détermine les éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1er, affectés à la fonction du Chef de l'Etat, ainsi que le régime juridique de ceux-ci.“

Article 145 (Article 121 selon le Conseil d'Etat)

Selon les auteurs de la proposition de révision, il convient de régler formellement dans la future Constitution l'ordre de succession pour accéder à la fonction du Chef de l'Etat qui restera héréditaire dans la famille de Nassau et qui reposera sur le principe de la primogéniture sans plus distinguer entre les enfants de sexe mâle ou féminin.

Les dispositions en question figureront à l'article 42 (article 51 selon le Conseil d'Etat). Etant donné que ce texte se réfère au premier Grand-Duc de la lignée des Nassau-Weilbourg pour déterminer ledit ordre de succession, il faut déterminer le moment à partir duquel les nouvelles règles constitutionnelles trouveront application. C'est l'objet de l'article 145 sous examen.

Quant au libellé retenu, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'énumérer l'ensemble des prénoms du Grand-Duc en fonction. Selon la coutume institutionnelle, les Chefs de l'Etat luxembourgeois ont l'habitude de signer leurs dispositions de leur seul premier prénom. Dans ces conditions et conformément au texte qu'il a retenu à l'endroit de l'article 42 de la proposition de révision (article 51 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose de ne mentionner que le seul premier prénom du Grand-Duc en exercice.

Il y a encore lieu de redresser une coquille qui s'est glissée dans le texte sous examen. Il faut en effet se référer non à l'article 43, mais à l'article 42 de la proposition de révision (article 51 selon le Conseil d'Etat).

L'article sous examen se lira dès lors comme suit:

„Art. 121. Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.“

Articles 122, 123 et 124 (Articles nouveaux selon le Conseil d'Etat)

Aux termes de l'alinéa final de l'exposé des motifs joint à la proposition de révision, „il faudra ajouter en cours de procédure de révision un article prévoyant l'abrogation de la Constitution en vigueur et réglant la question de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution“²³².

²³² Cf. doc. parl. n° 6030, p. 8.

Tout en souscrivant à cette approche, le Conseil d'Etat donne à considérer que certaines dispositions de la Constitution future requerront une modification des textes légaux et réglementaires en place, en vue d'en aligner le contenu sur les nouvelles exigences constitutionnelles. Tel sera par exemple le cas pour les lois organiques des juridictions, celle du Conseil d'Etat, le règlement de la Chambre des députés, certaines dispositions légales relatives aux cultes ou aux communes.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de s'inspirer des articles 117 et 120 du chapitre XII de la Constitution actuelle pour régler la continuité de l'ordre juridique dans le cadre de la transition entre deux constitutions qui se succèdent. Le Conseil d'Etat hésite pourtant à reprendre le contenu de ces deux articles dans la Constitution en projet. Il renvoie à cet égard aux développements afférents des auteurs de l'ouvrage déjà cité „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“ au sujet des deux articles en question, et aux problèmes d'interprétation de ces dispositions que les auteurs ont mis en exergue. Il n'en retient par conséquent que le souci de maintenir le régime d'une Constitution abrogée en vue de pouvoir continuer à servir de fondement constitutionnel aux lois et règlements adoptés tant que celle-ci produisait ses effets. Il rappelle par ailleurs que le maintien en vigueur des dispositions constitutionnelles anciennes ne décharge pas les institutions investies par la nouvelle Constitution du pouvoir législatif ou de compétences réglementaires de l'obligation de concevoir d'éventuelles modifications de ces textes, de manière à en assurer la conformité aux nouvelles règles constitutionnelles.

Dans ces conditions, l'article à ajouter pourrait avoir la teneur suivante:

„Art. 123. Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868.“

Il suggère en outre de se tenir aux règles de la légistique formelle en réservant deux articles distincts à l'abrogation de la Constitution actuelle et à l'entrée en vigueur de la Constitution nouvelle.

Quant à la formule d'abrogation de la Constitution actuelle, le Conseil d'Etat note que l'article III de la loi du 17 octobre 1868, portant révision de la Constitution du 27 novembre 1856, dispose que „Le texte de la Constitution révisée conformément à l'article I de la présente loi, sera publié à la suite de celle-ci et constituera à l'avenir le texte de la Constitution du Grand-Duché“. Il convient par conséquent de se référer à la Constitution mise en place par la loi du 17 octobre 1868 et non à la loi elle-même pour libeller la formule d'abrogation.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat se lirait comme suit:

„Art. 122. Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.“

Enfin, le Conseil d'Etat propose de retenir une date précise pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, disposition censée faire l'objet de l'article final du nouveau texte constitutionnel.

Les trois articles se liraient comme suit:

„Art. 122. Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.“

Art. 123. Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868.

Art. 124. La présente Constitution entre en vigueur le ...“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 juin 2012.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

ANNEXE 1

Constitution du Grand-Duché de Luxembourg
(telle que proposée par le Conseil d'Etat)²³³

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

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

Art. 1er. Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. (Art. 1er)²³⁴

Art. 2. Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme. (Art. 2; Art. 1er)

Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg“. (Art. 1er)

Art. 3. La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. (Art. 3, al. 1er)

Art. 4. (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu. (nouveau)

(2) La loi définit les armoiries de l'Etat. (nouveau)

(3) L'hymne national est „Ons Hémecht“. (nouveau)

(4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. (Art. 41)

Art. 5. Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. (nouveau)

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 122)

Section 2.– Du territoire

Art. 6. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 6)

Art. 7. Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. (Art. 7)

²³³ Concernant la présentation rédactionnelle du texte de l'avis et du texte de la Constitution, le Conseil d'Etat s'est donné les règles suivantes:

1. Il relève en italiques uniquement les citations d'articles ou de mots extraits du texte constitutionnel proposé par la commission parlementaire, de même que les formules correspondantes du Conseil d'Etat; dans l'annexe 2 du présent avis, les divergences des propositions du Conseil d'Etat par rapport à la proposition de révision sont soulignées.
2. Il suit l'orthographe proposée par le code de rédaction interinstitutionnel de l'Union européenne ainsi que celle pratiquée en France et en Belgique, ce qui signifie qu'il y a lieu de mettre un frein à la prolifération de majuscules (de tradition germanique), et d'écrire plutôt: le président, le ministre, le député, le législateur, la constituante et le constituant, la capitale du Grand-Duché, la commune, la chambre professionnelle; les institutions, administrations et organes uniques, donc non visés au titre de notions génériques, prennent en principe une seule majuscule à leur premier substantif, comme la Chambre des députés, le Conseil d'Etat, de même le Chef de l'Etat (et le Grand-Duc), le Premier ministre. Il propose d'écrire aussi avec une majuscule initiale la dénomination des autres institutions: le Parlement, le Gouvernement, la Justice
3. Il fait une dérogation aux règles internationales pour respecter l'usage de la Chambre des députés qui a introduit la graphie du mot „Homme“ avec une majuscule, par laquelle le Conseil d'Etat entend également faire référence à l'être humain en général: droits de l'Homme, Cour européenne des droits de l'Homme, mais „humanité“; pour des raisons de tradition luxembourgeoise, le mot „Constitution“ sera au singulier uniformément écrit avec une initiale majuscule, mais le terme générique prendra une minuscule au pluriel; le mot „Nation“, à haute valeur symbolique, est par dérogation aux règles écrit avec une capitale.

²³⁴ Les références entre parenthèses renvoient respectivement à la disposition correspondante de la proposition de révision et à des ajouts de dispositions nouvelles proposées par le Conseil d'Etat.

Art. 8. La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 8)

Section 3.– De la nationalité et des droits politiques

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s’acquiert, se conserve et se perd d’après les règles déterminées par la loi. (Art. 9, al. 1er)

Art. 10. Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu’ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. (Art. 9, al. 2)

La loi organise l’exercice des droits politiques des citoyens de l’Union européenne. (Art. 9, al. 3)

La loi peut conférer l’exercice de droits politiques à des personnes qui n’ont pas la citoyenneté de l’Union européenne. (Art. 9, al. 3)

Art. 11. La loi règle l’accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l’exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l’Etat. (Art. 17, al. 2)

Chapitre 2.– Des droits et libertés

Section 1re.– Des droits fondamentaux

Art. 12. La dignité humaine est inviolable. (Art. 11)

Art. 13. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. (nouveau)

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. (Art. 13)

La peine de mort ne peut être établie. (Art. 12)

Art. 14. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. (nouveau)

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée. (Art. 15)

Section 2.– Des libertés publiques

Art. 16. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. (Art. 17, al. 1er)

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

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

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. (Art. 16, al. 1er)

L’Etat veille à promouvoir activement l’élimination des entraves pouvant exister en matière d’égalité entre femmes et hommes. (Art. 16, al. 2)

(4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. (Art. 10)

Art. 17. (1) La liberté individuelle est garantie. (Art. 18, al. 1er, 1re phr.)

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu’elle prescrit. (Art. 18, al. 1er, 2e et 3e phr.)

(3) Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu’en vertu d’une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l’arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. (Art. 18, al. 2)

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. (Art. 18, al. 3)

Art. 18. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. (Art. 19)

Art. 19. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. (Art. 20)

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

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

Art. 20. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. (Art. 22)

Art. 21. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. (Art. 139)

Art. 22. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. (Art. 24, 1re phr.)

La censure ne pourra jamais être établie. (Art. 24, 2e phr.)

Art. 23. La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. (Art. 28)

Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi. (Art. 31)

Art. 24. Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. (Art. 25)

Art. 25. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. (Art. 26)

Art. 26. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. (Art. 5)

Art. 27. Les libertés syndicales sont garanties. (Art. 33, al. 2)

La loi organise l'exercice du droit de grève. (Art. 33, al. 2)

Art. 28. (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés. (Art. 38, al. 1er)

(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant. (Art. 38, al. 2)

(3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. (nouveau)

Art. 29. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications. (Art. 27, al. 1er)

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. (Art. 27, al. 2)

Art. 30. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi. (nouveau)

Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification. (nouveau)

Art. 31. Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi. (nouveau)

Art. 32. (1) Toute personne a droit à l'éducation. (nouveau)

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès. (Art. 32, al. 1er; al. 3)

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi. (Art. 32, al. 1er)

L'enseignement obligatoire public est gratuit. (Art. 32, al. 1er)

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

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

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. (Art. 32, al. 4)

Art. 33. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes. (Art. 34)

Art. 34. La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi. (Art. 35, al. 1er)

Art. 35. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. (Art. 23)

Art. 36. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. (nouveau)

Section 3.– Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 37. L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale. (Art. 14)

Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. (nouveau)

Art. 38. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. (Art. 33, al. 1er)

L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. (Art. 34)

Art. 39. L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. (Art. 34; Art. 37)

Art. 40. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. (Art. 36, al. 1er)

Il promeut la protection et le bien-être des animaux. (Art. 36, al. 2)

Chapitre 3.– Du Grand-Duc

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

Art. 41. Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. (Art. 4)

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. (Art. 4)

Sa personne est inviolable. Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. (Art. 53; Art. 124)

Art. 42. Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois. (Art. 52, al. 1er)

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif. (Art. 52, al. 2)

Art. 43. Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement. (Art. 52, al. 3)

Art. 44. Le Chef de l'Etat fait et défait les traités. (Art. 121, al. 1er)

Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. (Art. 121, al. 2)

Art. 45. (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 54, al. 1er; Art. 123)

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. (Art. 97)

(2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (Art. 55, al. 1er)

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. (nouveau)

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. (nouveau)

(4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. (Art. 55, al. 2, 1re phr.)

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. (Art. 55, al. 2, 2e phr.)

Art. 46. Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges. (Art. 56)

Art. 47. Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. (Art. 57)

Art. 48. Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. (nouveau)

Art. 49. (1) La loi organise les services du Chef de l'Etat. (Art. 59, al. 2)

(2) La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant. (Art. 59, al. 1er)

Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique. (nouveau)

Art. 50. Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. (Art. 60)

Section 2. – De la monarchie constitutionnelle

Art. 51. (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder. (Art. 42)

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

En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession. (nouveau)

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

Art. 52. A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 43)

Art. 53. (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „*Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.*“ (Art. 45)

(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc. (Art. 46)

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants. (nouveau)

Art. 54. Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. (Art. 47)

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. (Art. 48)

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant. (Art. 49, al. 1er)

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „*Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.*“ (Art. 49, al. 2)

Art. 55. A partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ou du constat de son impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment du successeur, la fonction du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement.²³⁵ Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. (Art. 50)

Art. 56. Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. (Art. 51, al. 1er)

Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54. (Art. 51, al. 2, 1re phr.)

Art. 57. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. (Art. 58)

Art. 58. La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.²³⁶ (Art. 144)

235 Proposition alternative du Conseil d'Etat pour l'article 55:

„**Art. 55.** A partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ou du constat de son impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment du successeur, la fonction du Chef de l'Etat est exercée conjointement par le président de la Chambre des députés, le Premier ministre et le président du Conseil d'Etat. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.“

236 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 58:

„**Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi. La loi détermine les éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1er, affectés à la fonction du Chef de l'Etat, ainsi que le régime juridique de ceux-ci.“

Chapitre 4.– De la Chambre des députés

Section 1re.– De la représentation de la Nation

Art. 59. La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif. (Art. 61, 1^{re} phr.)

Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif.²³⁷ (Art. 61, 2^e phr.)

Art. 60. (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés. (Art. 62 (1))

(2) Les députés sont élus pour cinq ans. (Art. 70)

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral. (Art. 62, (2) et (3))

Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. (Art. 62 (3))

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

- le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
- le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
- le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
- l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. (Art. 62 (4))

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. (Art. 62 (1))

Art. 61. (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis. (Art. 63, al. 1^{er})

(2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 64, al. 1^{er})

(3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. (Art. 65)

Art. 62. Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat. (Art. 66 (1))

Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.²³⁸ (Art. 66 (1))

Art. 63. (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. (Art. 67)

(2) Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu. (Art. 68, al. 1^{er})

237 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 59:

„**Art. 59.** La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.

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

238 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour le deuxième alinéa de l'article 62:

„Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public qui comporte une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.“

Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions. (Art. 68, al. 2)

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. (Art. 68, al. 3)

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. (Art. 66 (2))

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

Art. 64. (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. (Art. 71 (1); Art. 76 (1))

Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. (nouveau)

(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi. (Art. 71 (2); (3))

(3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections. (nouveau)

Art. 65. La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement. (Art. 72)

Art. 66. Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement. (Art. 73)

Art. 67. La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. (Art. 74, al. 2)

Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. (Art. 74, al. 1, 1re phr.; Art. 83, al. 3)

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

Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés. (nouveau)

Art. 68. (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 75)

(2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement.²³⁹ (Art. 76 (2))

Art. 69. La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande. (Art. 78, al. 1er)

Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. (Art. 78, al. 2)

Art. 70. Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence. (Art. 102 (1))

²³⁹ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour le deuxième paragraphe de l'article 68:

„(2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.

Toute session est close avec l'ouverture d'une session nouvelle.“

Section 3.– De l'adoption des lois

Art. 71. (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci. (Art. 79)

(2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député. (Art. 80)

(3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés. (Art. 86)

Art. 72. (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés. (Art. 81)

(2) La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. (Art. 82)

(3) Hormis le cas prévu au paragraphe 4, aucun projet de loi, aucune proposition de loi ni aucun amendement qui y serait proposé ne sont soumis au vote de la Chambre des députés qu'après avis du Conseil d'Etat. (Art. 103, al. 1er, 1re phr.)

(4) La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. (Art. 83, al. 1er)

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi. (Art. 83, al. 2)

Dans les cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat. (Art. 103, al. 1er, 2e phr.)

(5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y a un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. (Art. 84)

(6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. (Art. 85)

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

Art. 73. La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. (Art. 87)

D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat. (Art. 87)

Art. 74. La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. (Art. 88, al. 1er)

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. (Art. 88, al. 2)

Art. 75. La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement. (Art. 89)

Art. 76. La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 127)

Section 5.– Du statut du député²⁴⁰

Art. 77. Aucune action, ni civile ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. (Art. 90)

Art. 78. A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. (Art. 91, al. 1er)

Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés. (Art. 91, al. 2)

Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. (Art. 91, al. 3)

Chapitre 5.– Du Gouvernement

Art. 79. Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale. (Art. 96)

Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. (Art. 52, al. 2)

Art. 80. Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat. (Art. 93)

Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement.²⁴¹ Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions. (Art. 94 (1); (3))

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle. (Art. 95)

Art. 81. Le Gouvernement exerce ses attributions collégalement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge. (Art. 98 (1))

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. (nouveau)

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 94 (2))

Art. 82. (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés. (Art. 102 (3))

(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. (Art. 102 (2))

(3) La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. (nouveau)

(4) Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. (Art. 102 (4))

²⁴⁰ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'ajout d'un article supplémentaire libellé comme suit:

[„**Art. ...** La loi fixe le montant et les conditions d'octroi de l'indemnité à laquelle les députés ont droit, outre leurs frais de déplacement.“]

²⁴¹ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour la première phrase du deuxième alinéa de l'article 80:

„Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre ainsi que, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement.“

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. (Art. 102 (4))

Art. 83. (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés. (Art. 101 (1))

(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. (Art. 101 (2))

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 101 (4))

(4) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. (Art. 101 (5) ...)

(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. (Art. 101 (5), al. 3, 2e phr.)

Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat

Art. 84. Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. S'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis. (Art. 103, al. 1er)

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

La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi. (nouveau)

Art. 85. L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. (Art. 103, al. 2)

Chapitre 7.– De la Justice

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

Art. 86. Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public. (Art. 104)

Art. 87. Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. (Art. 106; Art. 107)

Art. 88. Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. (Art. 119 (1))

Art. 89. La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.²⁴² (Art. 119 (2); Art. 108, 2e phr.)

Art. 90. La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi. (Art. 113)

Art. 91. La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. (Art. 109; Art. 119 (4))

Art. 92. Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. (Art. 112)

Section 2.– Du statut des magistrats

Art. 93. (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. (Art. 105, al. 1er)

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. (Art. 105, al. 2)

Art. 94. (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice. (Art. 117; Art. 119 (5))

(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.²⁴³ (nouveau)

Art. 95. (1) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. (Art. 109; Art. 115; Art. 116; Art. 119 (4))

Les juges sont inamovibles. (Art. 114, al. 1er, 1re phr.)

La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'incapacité. (Art. 114, al. 2)

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. (Art. 114, al. 1er, 2e phr.)

(2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. (Art. 109; Art. 115; Art. 116)

La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'incapacité. (Art. 114, al. 2)

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. (Art. 114, al. 1er, 2e phr.)

Art. 96. Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. (nouveau)

242 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 89:

„**Art. 89.** (1) La loi règle l'organisation des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.“

243 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 94:

„**Art. 94.** (1) Les juges sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.

(2) Les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition conjointe du Conseil national de la justice et du Gouvernement.

(3) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.“

Section 3.– Du Conseil national de la justice

Art. 97. Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94. (nouveau)

Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public. (nouveau)

Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice. (nouveau)

La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences. (nouveau)

Section 4.– Des garanties du justiciable

Art. 98. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice. (Art. 110)

Art. 99. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. (Art. 111)

Art. 100. La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. (nouveau)

Chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat

Section 1re.– Des règles générales d'administration

Art. 101. Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. (Art. 140)

Art. 102. La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 39; Art. 101 (3))

Art. 103. (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. (Art. 100 (1))

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. (Art. 100 (2))

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. (Art. 40)

Art. 104. L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. (Art. 125)

Section 2.– Des finances publiques

Art. 105. (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. (Art. 128; Art. 130)

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

[(...) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.] (nouveau)

Art. 106.²⁴⁴ (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés. (Art. 131 (1))

(2) Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise. (Art. 131 (2))

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. (Art. 131 (3))

(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. (Art. 131 (4))

(5) Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. (Art. 132)

Art. 107. Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. (Art. 133)

Art. 108. (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. (Art. 134 (1))

(2) La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés. (Art. 134 (4))

(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi. (Art. 134 (2))

(4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés. (Art. 134 (3))

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

Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels

Art. 109. (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat. (Art. 138, 1re phr.)

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

(3) La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques. (Art. 35, al. 2)

²⁴⁴ Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour les paragraphes 2 et 3 de l'article 106:

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

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

Art. 110. (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales, qui ont la personnalité juridique. (Art. 138, 1^{re} phr.)

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. (Art. 35, al. 2; Art. 138, 2^e phr.)

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (nouveau)

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. (nouveau)

Chapitre 10.– Des communes

Art. 111. (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. (Art. 136 (1))

(2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. (Art. 136 (6), 1^{re} phr.)

Art. 112. (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans. (Art. 136 (2), 1^{re} phr.)

L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret. (Art. 136 (2), 1^{re} phr.)

Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. (Art. 136 (2), 2^e phr.)

(2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. (Art. 136 (5), 1^{re} phr.)

Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins. (nouveau)

Art. 113. (1) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. (Art. 136 (3), al. 1^{er})

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. (Art. 136 (3), al. 2)

(2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. (Art. 136 (4), 1^{re} phr.)

Art. 114. Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine. (Art. 136 (4), 3^e phr.)

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (nouveau)

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. (nouveau)

Art. 115. (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. (Art. 137)

(2) La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public. (Art. 136 (6), 3^e phr.)

(3) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. (Art. 136 (6), 2^e phr.)

Art. 116. Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi. (nouveau)

Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées. (nouveau)

Art. 117. La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions. (Art. 136 (7))

Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois. (Art. 136 (8))

Art. 118. Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes. (nouveau)

La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. (nouveau)

Chapitre 11.– De la révision de la Constitution

Art. 119. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. (Art. 141)

Art. 120. Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. (Art. 142, al. 1er)

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. (Art. 142, al. 2)

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. (Art. 142, al. 3)

Chapitre 12.– Des dispositions finales

Art. 121. Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. (Art. 145)

Art. 122. Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. (nouveau)

Art. 123. Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868. (nouveau)

Art. 124. La présente Constitution entre en vigueur le (nouveau)

ANNEXE 2

Textes juxtaposés

Observations introductives

Le tableau comparatif qui fait l'objet de la présente annexe comporte quatre colonnes: La première colonne reproduit le texte constitutionnel actuel, aligné à la numérotation qui se dégage de la proposition de révision du 21 avril 2009. Celle-ci figure dans la deuxième colonne dans l'ordre numérique retenu par ses auteurs. La troisième colonne reprend la proposition de texte du Conseil d'Etat du 6 juin 2012, dont les éléments sont présentés en sorte à respecter l'ordre numérique de la proposition de révision. Enfin, en quatrième colonne sont regroupées les observations complémentaires qui se dégagent du présent avis (notamment des propositions de texte, voire des ajouts ou des suppressions proposés à titre subsidiaire, annoncés par des astérisques) ainsi que les formulations alternatives du Gouvernement prévues dans son projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution (doc. parl. n° 5339) de 2004 et dans sa prise de position du 22 juin 2011 à l'endroit de différentes dispositions de la proposition de révision.

Pour la structure de la Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, et notamment les intitulés des chapitres et des sections, il est expressément renvoyé au schéma reproduit au point 4 des considérations générales du présent avis.

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
Chapitre I.- De l'Etat, de son territoire et du Grand-Duc	Chapitre Ier.- De l'Etat, de son territoire et de ses habitants	Chapitre Ier.- De l'Etat, de son territoire et de ses habitants	
Art. 1er. Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.	<i>Section 1.- De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine</i> Art. 1er. Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible.	<i>Section Ire.- De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté</i> Art. 1er. Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. Art. 2. (al. 2) Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg“.	
Art. 51. (1) Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire.	Art. 2. Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire.	Art. 2. (al. 1er) Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.	
Art. 32. (1) La puissance souveraine réside dans la Nation. Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays.	Art. 3. La souveraineté réside dans la Nation. Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays.	Art. 3. La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.	
		Art. 4. (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu. (2) La loi définit les armoiries de l'Etat. (3) L'hymne national est „Ons Hémecht“.	<i>voir aussi sous art. 41 PPR</i>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 33. (<i>1re phr.</i>) Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale.</p>	<p>Art. 4. Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale.</p>	<p>Art. 41. Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.</p>	<p>article transféré au chapitre 3.- Du Grand-Duc, section 1re.- De la fonction du Chef de l'Etat (selon le Conseil d'Etat) pour l'art. 41 (al. 3), voir sous art. 53 et 124 PPR</p>
<p>Art. 32bis. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.</p>	<p>Art. 5. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.</p>	<p>Art. 5. (<i>al. 1er</i>) Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.</p> <p>Art. 26. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.</p>	<p>voir Art. 122 PPR</p> <p>article transféré au chapitre 2.- Des droits et libertés, section 2.- Des libertés publiques (selon le Conseil d'Etat)</p>
<p>Art. 37. (<i>al. 5</i>) Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.</p>	<p>Section 2.- Du territoire</p> <p>Art. 6. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.</p>	<p>Section 2.- Du territoire</p> <p>Art. 6. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.</p>	
<p>Art. 2. Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.</p>	<p>Art. 7. Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.</p>	<p>Art. 7. Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.</p>	
<p>Art. 109. (<i>1re phr.</i>) La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. –</p>	<p>Art. 8. La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement.</p>	<p>Art. 8. La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg.</p>	
<p>Art. 109. (<i>2e phr.</i>) Le siège du Gouvernement ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves.</p> <p>Art. 71. Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché.</p>	<p>Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves.</p>		
	<p>Section 3.- De la nationalité et des droits politiques</p>	<p>Section 3.- De la nationalité et des droits politiques</p>	
<p>Art. 9. (<i>al. 1er</i>) La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.</p>	<p>Art. 9. (<i>al. 1er</i>) La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.</p>	<p>Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 9. (al. 2) La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.</p> <p>Art. 9. (al. 3) Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.</p> <p>Art. 111. Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.</p>	<p>Art. 9. (al. 2) La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.</p> <p>Art. 9. (al. 3) Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.</p> <p>Art. 10. Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois.</p>	<p>Art. 10. Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.</p> <p>La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.</p> <p>La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne.</p> <p>Art. 16. (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.</p>	<p><i>disposition transférée au chapitre 2.- Des droits et libertés, section 2.- Des libertés publiques (selon le Conseil d'Etat)</i></p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 10. Toute personne qui se trouve légalement sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la Constitution et les lois.</p> <p><i>* le Conseil d'Etat préconise la subdivision suivante:</i></p> <p><i>section 1re.- Des droits fondamentaux</i></p> <p><i>section 2.- Des libertés publiques</i></p> <p><i>section 3.- Des objectifs à valeur constitutionnelle</i></p>
<p>Chapitre II.- Des libertés publiques et des droits fondamentaux</p>	<p>Chapitre 2.- Des libertés publiques et des droits fondamentaux</p>	<p>Chapitre 2.- Des droits et libertés*</p>	
	<p>Section 1.- Dignité</p>		
<p>Art. 18. La peine de mort ne peut être établie.</p>	<p>Art. 11. La dignité humaine est inviolable.</p> <p>Art. 12. La peine de mort ne peut être établie.</p>	<p>Art. 12. La dignité humaine est inviolable.</p> <p>Art. 13. (2) (al. 2) La peine de mort ne peut être établie.</p>	
	<p>Art. 13. Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.</p>	<p>Art. 13. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.</p> <p>Art. 13. (2) (al. 1er) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.</p>	
		<p>Art. 14. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.</p>	
<p>Art. 11. (1) L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.</p>	<p>Art. 14. L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.</p>	<p>Art. 37. L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.</p> <p>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
Art. 11. (3) L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.	Art. 15. L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.	Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.	
Art. 11. (2) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.	Section 2. – Egalité Art. 16. Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.	Art. 16. (3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.	
Art. 10bis. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.	Art. 17. (al. 1er) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.	Art. 16. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. 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.	
Art. 10bis. (2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois.	Art. 17. (al. 2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois.	Art. 11. La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.	
Art. 12. (trois premières phr.) La liberté individuelle est garantie. – Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. – Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.	Section 3. – Libertés Art. 18. (al. 1er) La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.	Art. 17. (1) La liberté individuelle est garantie. (2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 12. (4e phr.) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.</p> <p>Art. 12. (dernière phr.) Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.</p>	<p>Art. 18. (al. 2) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.</p> <p>Art. 18. (al. 3) Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.</p>	<p>Art. 17. (3) Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.</p> <p>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.</p>	
<p>Art. 13. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.</p>	<p>Art. 19. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.</p>	<p>Art. 18. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.</p>	
<p>Art. 14. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.</p>	<p>Art. 20. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.</p>	<p>Art. 19. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.</p> <p>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.</p> <p>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.</p>	
<p>Art. 17. La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.</p>	<p>Art. 21. La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.</p>		<p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 21. La peine de la confiscation des biens ne peut être établie que dans les cas prévus par la loi.</p>
<p>Art. 15. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.</p>	<p>Art. 22. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.</p>	<p>Art. 20. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.</p>	
<p>Art. 16. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.</p>	<p>Art. 23. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.</p>	<p>Art. 35. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.</p>	
<p>Art. 24. (1re phr.) La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.</p>	<p>Art. 24. (al. 1er) La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.</p>	<p>Art. 22. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.</p>	
<p>Art. 24. (2e phr.) La censure ne pourra jamais être établie.</p>	<p>Art. 24. (al. 2) La censure ne pourra jamais être établie.</p>	<p>La censure ne pourra jamais être établie.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 25. La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. – Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police.</p>	<p>Art. 25. La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police.</p>	<p>Art. 24. Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.</p>	
<p>Art. 26. La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable.</p> <p>Art. 28. (<i>al. 1er, 1re phr.</i>) Le secret des lettres est inviolable.</p> <p>(<i>al. 1er, 2e phr.</i>) La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste.</p>	<p>Art. 26. La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable.</p> <p>Art. 27. Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.</p> <p>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.</p>	<p>Art. 25. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.</p> <p>Art. 29. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.</p> <p>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.</p> <p>Art. 30. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi.</p> <p>Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification.</p>	
<p>Art. 19. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.</p> <p>Art. 20. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.</p>	<p>Art. 28. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.</p> <p>Art. 29. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.</p>	<p>Art. 23. (<i>al. 1er</i>) La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 21. Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.</p> <p>Art. 22. L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.</p> <p>Art. 119. En attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur.</p>	<p>Art. 30. Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.</p> <p>Art. 31. L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.</p>	<p>Art. 23. (al. 2) Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 31. L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, ainsi que les rapports des communautés religieuses avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.</p> <p>Les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur.</p>
<p>Art. 23. (al. 1er, 1re phr.) L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.</p> <p>Art. 23. (al. 2) Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.</p>	<p>Art. 32. (al. 1er) L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.</p> <p>Art. 32. (al. 2) Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.</p>	<p>Art. 31. Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi.</p> <p>Art. 32. (1) Toute personne a droit à l'éducation.</p> <p>(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.</p> <p>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.</p> <p>L'enseignement obligatoire public est gratuit.</p> <p>(3) La liberté de l'enseignement dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques est garantie.</p> <p>L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 32. L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 23. (al. 3) La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.</p> <p>Art. 23. (al. 4) Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions.</p>	<p>Art. 32. (al. 3) La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.</p> <p>Art. 32. (al. 4) Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions.</p>	<p>Art. 32. (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi.</p> <p>Art. 36. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 32. (al. 4 nouveau) Cependant, la loi peut, dans la mesure qu'elle détermine, laisser aux organes des établissements publics d'enseignement supérieur la réglementation des diplômes attribués à ces établissements.</p>
	<p>Section 4. – Solidarité et citoyenneté</p> <p>Art. 33. La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.</p>	<p>Art. 38. (al. 1er) L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.</p> <p>Art. 27. Les libertés syndicales sont garanties. La loi organise l'exercice du droit de grève.</p>	
<p>Art. 11. (4) (1re phr.) La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. (2e phr.) La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.</p>			

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 11. (5) La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.</p>	<p>Art. 34. La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.</p>	<p>Art. 33. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.</p> <p>Art. 38. (al. 2) L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap.</p> <p>Art. 39. L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement.</p>	
<p>Art. 11. (6) La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.</p> <p>En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.</p> <p>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.</p>	<p>Art. 35. La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.</p> <p>En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.</p> <p>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.</p>	<p>Art. 34. La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi.</p> <p>Art. 109. (3) La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques.</p> <p>Art. 110. (2) (al. 1er) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.</p>	<p>articles transférés au chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels (selon le Conseil d'Etat)</p> <p>voir sous art. 138 PPR</p>
<p>Art. 11bis. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.</p> <p>Il promeut la protection et le bien-être des animaux.</p>	<p>Art. 36. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.</p> <p>Il promeut la protection et le bien-être des animaux.</p>	<p>Art. 110. (2) (al. 2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.</p> <p>(al. 3) Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.</p>	<p>dispositions transférées au chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels (selon le Conseil d'Etat)</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 27. (al. 1er) Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques, des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.</p>	<p>Art. 37. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié.</p> <p>Art. 38. Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens.</p>	<p>Art. 39. L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement.</p> <p>Art. 28. (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés. (2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant. (3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative.</p>	
<p>Art. 30. Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement.</p>	<p>Art. 39. Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement.</p>	<p>Art. 102. La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ils ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions.</p>	<p><i>voir aussi sous art. 101(3) PPR</i> <i>article transféré au chapitre 8.</i> – De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, <i>section Ire.</i> – Des règles générales d'administration (<i>selon le Conseil d'Etat</i>) <i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 39. Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites pénales contre des fonctionnaires publics, pour faits de leur administration sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. Les fonctionnaires publics sont également civilement responsables du fait des fautes lourdes commises dans l'exercice de leurs fonctions.</p>
<p>Art. 31. Les fonctionnaires publics, à quelque ordre qu'ils appartiennent, les membres du Gouvernement exceptés, ne peuvent être privés de leurs fonctions, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi.</p>	<p>Art. 40. Les fonctionnaires publics, à quelque ordre qu'ils appartiennent, les membres du Gouvernement exceptés, ne peuvent être privés de leurs fonctions, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi.</p>	<p>Art. 103. (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi.</p>	<p><i>disposition transférée au chapitre 8.</i> – De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat <i>section Ire.</i> – Des règles générales d'administration (<i>selon le Conseil d'Etat</i>)</p>
<p>Art. 29. La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire.</p>	<p>Art. 41. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire. L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise.</p>	<p>Art. 4. (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire.</p>	<p><i>disposition transférée au chapitre 1er.</i> – De l'Etat, de son territoire et de la souveraineté, <i>section Ire.</i> – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté (<i>selon le Conseil d'Etat</i>)</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
	<p align="center">Chapitre 3.– Du Grand-Duc</p> <p align="center">Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance</p>	<p align="center">Chapitre 3.– Du Grand-Duc</p> <p align="center">Section 2.– De la monarchie constitutionnelle</p>	<p><i>le Conseil d'Etat préconise d'inverser les sections 1re et 2 et de leur conférer de nouveaux intitulés: section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat; section 2.– De la monarchie constitutionnelle</i></p>
<p>Art. 3. La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1er du traité de Londres du 11 mai 1867.</p>	<p>Art. 42. Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation.</p>	<p>Art. 51. (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.</p> <p>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants.</p> <p>En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.</p> <p>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 42. (al. 1er) Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage légitime ont le droit de succéder au trône.</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 42. (al. 2) La renonciation aux droits de succession au trône se fait sous forme écrite. Elle est un acte unilatéral irrévocable dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants.</p>
<p>Art. 7. (al. 2, 1re phr.) En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence.</p> <p>(2e phr.) Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance.</p>	<p>Art. 43. A défaut de descendance de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.</p> <p>A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône.</p>	<p>Art. 52. A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 43. (al. 1er) A défaut de descendance de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 5. (1) (<i>Ire phr.</i>) Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.</p> <p>(<i>2e phr.</i>) Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députa-tion nommée par elle, le serment suivant:</p> <p>(2) „Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ainsi que les libertés publiques et individuelles.“</p>	<p>Art. 44. Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.</p> <p>Art. 45. Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant:</p> <p>„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles“.</p>	<p>Art. 53. (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „<i>Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.</i>“</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 45. (1) Dans les conditions et les délais prévus à l'article 46 le Grand-Duc prête le serment suivant:</p> <p>„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles.“</p> <p>(2) Le refus de prêter le serment comporte abandon des droits de succession au trône pour le Grand-Duc et pour ses descendants.</p>
<p>Art. 6. Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille.</p> <p>Art. 7. (<i>al. Ier</i>) Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité.</p>	<p>Art. 46. A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdicacion, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdicacion, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent.</p>	<p>Art. 53. (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdicacion du Grand-Duc.</p> <p>(3) Le refus de prêter le serment comporte renoncation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants.</p>	
<p>Art. 6. Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille.</p> <p>Art. 7. (<i>al. Ier</i>) Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité.</p>	<p>Art. 47. Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdicacion, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence.</p> <p>Art. 48. Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence.</p>	<p>Art. 54. (<i>al. Ier</i>) Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdicacion, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence.</p> <p>(<i>al. 2</i>) Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 48. Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 45, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 6. Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille.</p>	<p>Art. 49. (al. 1er) La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé l'article 42.</p>	<p>Art. 54. (al. 3) La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 49. (al. 1er) Quand le Grand-Duc est mineur, le père ou la mère du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence. S'il est majeur, le conjoint du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence.</p>
<p>Art. 8. (1) Lors de son entrée en fonctions, le Régent prête le serment suivant: (2) „Je jure fidélité au Grand-Duc. Je jure d'observer la Constitution et les lois du pays.“</p>	<p>Art. 49. (al. 2) Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45.</p> <p>Art. 49. (al. 3) Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg.</p>	<p>Art. 54. (al. 4) Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „<i>Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.</i>“</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 49. (al. 2) Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45.</p> <p>Art. 49. (al. 3) Le régent doit être majeur et devra résider au Grand-Duché de Luxembourg.</p>
	<p>Art. 50. A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité.</p>	<p>Art. 55. A partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ou du constat de son impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment du successeur, la fonction du Chef de l'Etat est exercée conjointement par le président de la Chambre des députés, le Premier ministre et le président du Conseil d'Etat. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.*</p>	<p><i>* Proposition alternative du Conseil d'Etat:</i></p> <p>Art. 55. A partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ou du constat de son impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment du successeur, la fonction du Chef de l'Etat est exercée conjointement par le président de la Chambre des députés, le Premier ministre et le président du Conseil d'Etat. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 50. A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdication ou de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés par le Conseil de Gouvernement.</p>

Constitution actuelle	Proposition de révision	Avis du Conseil d'Etat	Observations
<p>Art. 42. Le Grand-Duc peut se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché.</p> <p>Ce représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs.</p>	<p>Art. 51. Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc.</p> <p>Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché.</p>	<p>Art. 56. Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.</p> <p>Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement à titre subsidiaire:</i></p> <p>Art. 50. A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdication ou de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation du serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés par le Conseil de Gouvernement.</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 51. Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une seule personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.</p> <p>Le Lieutenant-Représentant est désigné dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché.</p>
<p>[Chap. III, § 1er.- De la Prérogative du Grand-Duc]</p> <p>Art. 32. (2) Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.</p> <p>Art. 33. (2e phr.) Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.</p> <p>Art. 45. Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable.</p> <p>Art. 4. La personne du Grand-Duc est inviolable.</p> <p>Art. 36. Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.</p>	<p>Section 2.- Des pouvoirs du Grand-Duc</p> <p>Art. 52. Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même.</p> <p>Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.</p> <p>Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable.</p> <p>Art. 53. La personne du Grand-Duc est inviolable.</p> <p>Art. 54. Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.</p>	<p>Section Ire.- De la fonction du Chef de l'Etat</p> <p>Art. 42. Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.</p> <p>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.</p> <p>Art. 43. Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement.</p> <p>Art. 41. (al. 3, Ire phr.) Sa personne est inviolable.</p> <p>Art. 45. (1) (al. 1er) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.</p>	<p><i>voir aussi sous art. 123 PPR</i></p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 32. (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.</p>	<p>Art. 55. Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.</p>	<p>Art. 45. (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.</p> <p>(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.</p> <p>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.</p> <p>(4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.</p>	
<p>(4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.</p> <p>Art. 38. Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.</p>	<p>Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.</p> <p>Art. 56. Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.</p>	<p>Art. 46. Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges.</p> <p>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 56. Le Grand-Duc a le droit de remettre, de réduire ou de commuer les peines privatives de liberté prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.</p>
<p>Art. 41. Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.</p> <p>Art. 39. Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi.</p> <p>Art. 40. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.</p>	<p>Art. 57. Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.</p> <p>Art. 58. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.</p>	<p>Art. 47. Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.</p> <p>Art. 48. Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi.</p> <p>Art. 57. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 43. La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an.</p> <p>Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation.</p>	<p>Art. 59. (al. 1er) Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale.</p>	<p>Art. 49. (2) La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant.</p> <p>Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 59. (1) Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale.</p> <p>(2) Une liste civile est accordée à l'ancien chef de l'Etat et au Grand-Duc héritier.</p>
	<p>Art. 59. (al. 2) Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile.</p>	<p>Art. 49. (1) La loi organise les services du Chef de l'Etat.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 59. (3) Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, organise son administration qui jouit de la personnalité civile.</p>
<p>Art. 44. Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.</p>	<p>Art. 60. Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.</p>	<p>Art. 50. Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat.</p>	<p>le Conseil d'Etat préconise comme alternative d'omettre ledit article</p>
	<p>Chapitre 4.- De la Chambre des Députés</p>	<p>Chapitre 4.- De la Chambre des députés *</p>	<p>* le Conseil d'Etat préconise la subdivision suivante:</p> <p>section 1re.- De la représentation de la Nation</p> <p>section 2.- De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés</p> <p>section 3.- De l'adoption des lois</p> <p>section 4.- Des autres attributions de la Chambre des députés</p> <p>section 5.- Du statut du député</p>
	<p>Section 1.- Fonctions et composition</p>		
<p>Art. 50. (1re phr.) La Chambre des Députés représente le pays.</p> <p>(2e phr.) Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.</p>	<p>Art. 61. (1re phr.) La Chambre des Députés représente le pays.</p> <p>(2e phr.) Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.</p>	<p>Art. 59. La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.</p> <p>Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif. *</p>	<p>* Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:</p> <p>Art. 59. (al. 2) Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général.</p>
<p>Art. 51. (3) La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.</p>	<p>Art. 62. (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.</p>	<p>Art. 60. (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés.</p> <p>Art. 60. (4) (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
Art. 51. (4) L'élection est directe.	Art. 62. (2) L'élection est directe.	Art. 60. (3) (<i>al. 1er, 1re phr.</i>) L'élection est directe.	
Art. 51. (5) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi.	Art. 62. (3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi.	Art. 60. (3) (<i>al. 1er, 2e phr.</i>) Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.	
Art. 51. (6) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales: – le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen; – le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch; – le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden; – l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.	Art. 62. (4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales: – le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen; – le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch; – le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden; – l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.	Art. 60. (4) (<i>al. 1er</i>) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales: – le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen; – le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch; – le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden; – l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.	
Art. 52. (<i>al. 1er</i>) Pour être électeur, il faut: 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise; 2° jouir des droits civils et politiques; 3° être âgé de dix-huit ans accomplis. (<i>al. 2</i>) Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.	Art. 63. Pour être électeur, il faut: 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise; 2° jouir des droits civils et politiques; 3° être âgé de dix-huit ans accomplis. Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.	Art. 61. (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis.	
Art. 52. (<i>al. 3</i>) Pour être éligible, il faut: 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise; 2° jouir des droits civils et politiques; 3° être âgé de dix-huit ans accomplis; 4° être domicilié dans le Grand-Duché. (<i>al. 4</i>) Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.	Art. 64. Pour être éligible, il faut: 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise; 2° jouir des droits civils et politiques; 3° être âgé de dix-huit ans accomplis; 4° être domicilié dans le Grand-Duché. Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.	Art. 61. (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 53. Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles:</p> <p>1° les condamnés à des peines criminelles;</p> <p>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation;</p> <p>3° les majeurs en tutelle.</p> <p>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.</p> <p>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale.</p>	<p>Art. 65. Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:</p> <p>1° les condamnés à des peines criminelles;</p> <p>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.</p> <p>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.</p> <p>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale.</p>	<p>Art. 61. (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 65. Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles ceux qui sont privés du droit de vote, d'élection et d'éligibilité par condamnation pénale.</p> <p>Aucun autre cas d'exclusion ne peut être prévu.</p> <p>Les cours et tribunaux peuvent, dans les cas prévus par la loi, prononcer l'interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité. La durée de l'interdiction de ces droits ne peut pas excéder dix ans en cas de condamnation pour crime et cinq ans en cas de condamnation pour délit.</p> <p>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale.</p>
<p>Art. 54. (1) Le mandat de député est incompatible:</p> <p>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;</p> <p>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;</p> <p>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;</p> <p>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;</p> <p>5° avec celles de commissaire de district;</p> <p>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;</p> <p>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.</p>	<p>Art. 66. (1) Le mandat de député est incompatible:</p> <p>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;</p> <p>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;</p> <p>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;</p> <p>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;</p> <p>5° avec celles de commissaire de district;</p> <p>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;</p> <p>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.</p>	<p>Art. 62. Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.</p> <p>Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée. *</p>	<p>* <i>Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat (ad art. 62, al. 2 CE):</i></p> <p>Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public qui comporte une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.</p> <p><i>Proposition du Gouvernement (ad art. 66):</i></p> <p>Art. 66. (1) Le mandat de député est incompatible:</p> <p>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;</p> <p>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;</p> <p>3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire et de magistrat de l'ordre administratif;</p> <p>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;</p> <p>5° avec celles de militaire de carrière en activité de service;</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 54. (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.</p>	<p>Art. 66. (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.</p>	<p>Art. 63. (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.</p>	<p>* Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat (suite): Art. 66. (1) 6° avec la qualité de fonctionnaire définitivement nommé et d'employé de l'Etat ou de salarié sous contrat à durée indéterminée exerçant un emploi rémunéré par l'Etat, par un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, par une commune, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance d'une commune, ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi à durée indéterminée rémunéré par la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois. (2) Les agents se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. (3) En cas d'acceptation du mandat de parlementaire, qui est constatée par la prestation du serment de parlementaire, les membres du Gouvernement et les conseillers d'Etat sont démissionnés de plein droit de leur fonction sous réserve du droit acquis à la pension dans les conditions et limites fixées par la loi. <i>Proposition du Gouvernement à titre subsidiaire (ad art. 66):</i> Art. 66. (1) Le mandat de député est incompatible: 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement; 2° avec celles de membre du Conseil d'Etat; 3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire et de magistrat de l'ordre administratif; 4° avec celles de membre de la Cour des comptes; 5° avec celles de commissaire de district; 6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat; 7° avec celles de militaire de carrière en activité de service. (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 58. Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger, et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.</p> <p>Art. 54. (3) Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.</p> <p>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.</p> <p>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections.</p> <p>Art. 55. Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.</p> <p>Art. 56. Les députés sont élus pour cinq ans.</p>	<p>Art. 67. Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.</p> <p>Art. 68. Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.</p> <p>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.</p> <p>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections.</p> <p>Art. 69. Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.</p> <p>Art. 70. Les députés sont élus pour cinq ans.</p>	<p>Art. 63. (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.</p> <p>Art. 63. (2) Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.</p> <p>Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.</p> <p>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 69 à supprimer</p> <p>Art. 60. (2) Les députés sont élus pour cinq ans.</p> <p>Art. 64. (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.</p> <p>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus.</p> <p>(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi.</p>
<p>Art. 57. (1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.</p> <p>(2) A leur entrée en fonctions, ils prêtent le serment qui suit: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat.“</p>	<p>Section 2.- Organisation et fonctionnement</p> <p>Art. 71. (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.</p> <p>(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement.</p>	<p>Art. 60. (2) Les députés sont élus pour cinq ans.</p> <p>Art. 64. (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.</p> <p>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus.</p> <p>(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi.</p>	<p>voir aussi sous art. 76(1) PPR</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 57. (3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre.</p>	<p>Art. 71. (3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés.</p>	<p>Art. 64. (3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections.</p>	
<p>Art. 60. A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.</p>	<p>Art. 72. A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.</p>	<p>Art. 65. La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement.</p>	
<p>Art. 61. Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement.</p>	<p>Art. 73. Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement.</p>	<p>Art. 66. Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement.</p>	
<p>Art. 62. (al. 1er, 1re phr.) Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. (al. 1er, 2e phr.) En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée. (al. 2) La Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.</p>	<p>Art. 74. (al. 1er, 1re phr.) Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. (al. 1er, 2e phr.) En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée. (al. 2) La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.</p>	<p>Art. 67. (al. 2, 1re phr.) Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. (al. 1er) La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de députés se trouve réunie. (al. 3) Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. (al. 4) Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés.</p>	
<p>Art. 51. (2) L'organisation de la Chambre est réglée par la loi. Art. 70. La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.</p>	<p>Art. 75. La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.</p>	<p>Art. 68. (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 72. (2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés.</p>	<p>Art. 76. (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.</p>	<p>Art. 64. (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élevaient à ce sujet.</p> <p>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus.</p>	<p><i>voir aussi sous art. 71(1) PPR</i></p>
<p>Art. 72. (1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.</p> <p>Art. 72. (3) Toute session est ouverte et close par le Grand-Duc en personne, ou bien en son nom par un fondé de pouvoirs nommé à cet effet.</p>	<p>Art. 76. (2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.</p> <p>Art. 76. (3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire.</p>	<p>Art. 68. (2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement.*</p>	<p>* <i>Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:</i> Art. 68. (2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.</p> <p>Toute session est close avec l'ouverture d'une session nouvelle.</p>
<p>Art. 72. (2) (<i>Ire partie de phr.</i>) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement;</p> <p>Art. 72. (2) (<i>2e partie de phr.</i>) il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés.</p> <p>Art. 74. Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre.</p>	<p>Art. 77. La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.</p> <p>Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés.</p> <p>Art. 78. Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99.</p> <p>Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.</p>	<p>Art. 69. La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.</p> <p>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois.</p>	
<p>Chap. III, § 2.- De la Législation</p> <p>Art. 47. Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption.</p> <p>La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de lois.</p>	<p>Section 3.- Attributions législatives</p> <p>Art. 79. Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption.</p> <p>Art. 80. Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres.</p>	<p>Art. 71. (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci.</p> <p>(2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 46. L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.</p> <p>Art. 66. La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.</p> <p>Art. 65. La Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Ce vote intervient toujours par appel nominal.</p> <p>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.</p> <p>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.</p>	<p>Art. 81. Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.</p> <p>Art. 82. La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.</p> <p>Art. 83. La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal.</p> <p>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.</p> <p>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.</p>	<p>Art. 72. (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés.</p> <p>(2) La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.</p> <p>Art. 72. (4) (<i>al. 1er</i>) La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.</p> <p>(<i>al. 2</i>) 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.</p> <p>Art. 67. (<i>al. 2, 2e et 3e phr.</i>) Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.</p>	
<p>Art. 59. Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat, siègeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.</p> <p>Art. 34. Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre.</p>	<p>Art. 84. Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siègeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.</p> <p>Art. 85. La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission.</p> <p>Art. 86. L'initiative législative populaire est réglée par la loi.</p>	<p>Art. 72. (5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siègeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.</p> <p>Art. 72. (6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 85. Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre.</p>
<p>Art. 51. (7) Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</p>	<p>Art. 87. La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi.</p>	<p>Art. 71. (3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés.</p> <p>Art. 73. La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</p> <p>D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat.</p>	<p><i>article à faire figurer à la section 4. – Des autres attributions de la Chambre des Députés (selon le Conseil d'Etat)</i></p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 64. La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.</p>	<p>Section 4.- Autres prérogatives de la Chambre des Députés</p> <p>Art. 88. La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.</p> <p>Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés.</p>	<p>Art. 74. La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.</p> <p>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.</p>	
<p>Art. 67. (al. 2, <i>Ire phrase</i>) La Chambre a le droit de renvoyer aux membres du Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées.</p>	<p>Art. 89. La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés.</p>	<p>Art. 75. La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement.</p>	
<p>Art. 68. Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.</p>	<p>Section 5.- Statut du député</p> <p>Art. 90. Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.</p>	<p>Art. 77. Aucune action, ni civile ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.</p>	
<p>Art. 69. A l'exception des cas visés par l'article 68, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.</p> <p>Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre.</p> <p>L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.</p>	<p>Art. 91. A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.</p> <p>Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.</p> <p>L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.</p>	<p>Art. 78. A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.</p> <p>Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés.</p> <p>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.</p>	
<p>Art. 75. Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.</p>	<p>Art. 92. Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.</p>	<p>*</p>	<p>* <i>Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:</i> [Art. ... La loi fixe le montant et les conditions d'octroi de l'indemnité à laquelle les députés ont droit, outre leurs frais de déplacement.]</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Chapitre V.- Du Gouvernement du Grand-Duché</p> <p>Art. 76. (al. 1er) Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.</p> <p>Art. 77. Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement.</p> <p>Art. 76. (al. 1er) Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement. (...).</p>	<p>Chapitre 5.- Du Gouvernement</p> <p>Art. 93. Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat.</p> <p>Art. 94. (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.</p> <p>(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.</p> <p>(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“</p>	<p>Chapitre 5.- Du Gouvernement</p> <p>Art. 80. (al. 1er) Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat.</p> <p>Art. 80. (al. 2, 1re phr.) Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement.*</p> <p>Art. 81. (al. 3) Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.</p> <p>Art. 80. (al. 2, 2e et 3e phr.) Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions.</p>	<p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 77. (1) Const. actuelle] Le Gouvernement se compose du Premier Ministre, d'un Vice-Premier Ministre, des Ministres et, le cas échéant, des Secrétaires d'Etat.</p> <p>* <i>Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:</i> Art. 80. (al. 2, 1re phr.) Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre ainsi que, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement.</p> <p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 77. (2) et (3), al. 1er et 2 Const. actuelle] (2) Après avoir entendu les partis représentés à la Chambre des Députés, le Grand-Duc peut désigner un formateur du Gouvernement. Il peut auparavant, s'il le juge opportun, désigner un informateur.</p> <p>(3) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions. Sur proposition du Premier Ministre, le Grand-Duc nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.</p> <p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 77. (3), al. 3 Const. actuelle] L'organisation du Gouvernement est réglée par arrêté grand-ducal.</p> <p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 77. (4) Const. actuelle] Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>[Art. 54. (1) Le mandat de député est incompatible: 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;] [Art. 93. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.]</p>	<p>Art. 95. Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle.</p>	<p>Art. 80. (al. 3) Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle.</p>	
<p>Art. 76. (al. 2) Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.</p>	<p>Art. 96. Le Gouvernement dirige la politique générale du pays.</p> <p>Art. 97. Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.</p> <p>Art. 98. (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.</p> <p>(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement.</p>	<p>Art. 79. Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.</p> <p>Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif.</p> <p>Art. 45. (1) (al. 2) Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.</p>	<p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 76. (1re phr.) Const. actuelle] Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. <i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 76. (2e phr.) Const. actuelle] Il participe à l'exercice du pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays. <i>disposition transférée selon le Conseil d'Etat au chapitre 3.- Du Grand-Duc, section Ire.- De la fonction du Chef de l'Etat</i></p> <p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 78. (1) Const. actuelle] Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement. <i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 78. (5) Const. actuelle] (5) Chaque ministre a la direction d'un ou de plusieurs départements ministériels dont il exerce les attributions conformément à la Constitution, aux lois et aux règlements du pays. Le ministre peut être assisté d'un Secrétaire d'Etat dont les compétences sont déterminées par arrêté grand-ducal. <i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 78. (2) Const. actuelle] Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement qui est présidé par le Premier Ministre ou, en son absence, par le Vice-Premier Ministre, sinon par le ministre le plus ancien en rang.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
	<p>Art. 99. (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.</p> <p>(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.</p> <p>(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement.</p>	<p>Art. 81. (al. 2) Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.</p>	<p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 78. (4) Const. actuelle] (4) Le Premier Ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.</p>
<p>Art. 35. Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.</p>	<p>Art. 100. (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.</p>	<p>Art. 103. (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.</p>	<p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 78. (3) Const. actuelle] Le Conseil de Gouvernement délibère sur tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que sur toute autre disposition soumise au Grand-Duc.</p>
<p>Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.</p>	<p>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.</p>	<p>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.</p>	<p><i>dispositions transférées selon le Conseil d'Etat au chapitre 8.</i> – De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section Ire. – Des règles générales d'administration</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 100. (1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.</p> <p>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.</p> <p><i>Proposition du Gouvernement à titre subsidiaire:</i> Art. 100. (1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.</p> <p>(2) A l'exception de ce qui est prévu à l'article 94(2), aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 78. Les membres du Gouvernement sont responsables.</p> <p>[Art. 78. Les membres du Gouvernement sont responsables.]</p>	<p>Art. 101. (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables.</p> <p>(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.</p> <p>(3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.</p> <p>(4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.</p>	<p>Art. 83. (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés.</p> <p>(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.</p> <p>Art. 102. La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions.</p> <p>Art. 83. (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 101. (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. <i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 79. (1) Const. actuelle] Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables des actes posés par eux dans l'exercice de leurs fonctions. Les membres du Gouvernement sont solidairement responsables des décisions prises en Conseil de Gouvernement. <i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 101. (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. <i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 79. (2) Const. actuelle] <i>idem</i> <i>voir aussi sous art. 39 PPR</i> <i>article transféré selon le Conseil d'Etat vers le chapitre 8—</i> De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, <i>section Ire.—</i> Des règles générales d'administration <i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 101. (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. <i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 79. (3) Const. actuelle] <i>idem</i> <i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 101. (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>[Art. 116. Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.]</p>	<p>Art. 101. (5) (<i>al. 1er</i>) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.</p> <p>(5) (<i>al. 2</i>) La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions.</p> <p>(5) (<i>al. 3, 1re phr.</i>) Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement.</p>	<p>Art. 83. (4) (<i>2e phr.</i>) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.</p>	<p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 79. (4) Const. actuelle] <i>idem</i> <i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 101. (5) (<i>al. 1er</i>) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.</p> <p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 79. (5) Const. actuelle] <i>idem</i> [et Art. 82 et 116. Const. actuelle] (<i>à abroger</i>)</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 101. (5) (<i>al. 2</i>) La Cour d'appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions.</p> <p>Seul le ministère public près la Cour suprême peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.</p> <p>L'appel sera porté devant la Cour suprême, qui évoquera l'affaire.</p> <p><i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 79. (5) Const. actuelle] Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.</p> <p>La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>AVIS du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 82. (<i>Ire phr.</i>) La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement.</p>	<p>Art. 101. (5) (<i>al. 3, 2e phr.</i>) Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.</p> <p>(5) (<i>al. 4</i>) L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire.</p>	<p>Art. 83. (5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.</p> <p>(4) (<i>2e phr.</i>) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.</p>	<p>Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessitent l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.</p> <p>L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire.</p>
<p>Art. 81. En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.</p> <p>Art. 83. Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné, que sur la demande de la Chambre.</p>	<p>Art. 101. (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.</p> <p>Art. 101. (7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés.</p>		<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 101. (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.</p> <p><i>Projet de révision n° 5339:</i></p> <p>[Art. 81. Const. actuelle] (<i>à abroger</i>)</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 101. (7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés.</p> <p><i>Projet de révision n° 5339:</i></p> <p>[Art. 79. (6) Const. actuelle] <i>idem</i></p>
<p>Art. 80. (<i>al. 1er</i>) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.</p> <p>Art. 80. (<i>al. 2.</i>) La Chambre peut demander leur présence.</p>	<p>Art. 102. (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.</p>	<p>Art. 70. Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 102. (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.</p> <p><i>Projet de révision n° 5339:</i></p> <p>[Art. 80. (1) Const. actuelle] <i>idem</i></p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
	<p>Art. 102. (2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.</p> <p>Art. 102. (3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.</p>	<p>Art. 82. (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.</p> <p>Art. 82. (4) Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.</p> <p>Art. 82. (3) La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.</p> <p>Art. 82. (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 102. (2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc. <i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 80. (2) Const. actuelle] <i>idem.</i> Sans préjudice de l'article 74, le nouveau Gouvernement sera formé selon les dispositions de l'article 77.</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 102. (3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement. <i>Projet de révision n° 5339:</i> [Art. 80. (3) Const. actuelle] <i>idem.</i></p>
	<p>Art. 102. (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat.</p>	<p>Art. 82. (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 102. (4) Sur demande du chef de l'Etat le Gouvernement démissionnaire continuera à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement. <i>Proposition du Gouvernement à titre subsidiaire:</i> Art. 102. (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat et prend les mesures exceptionnelles commandées par l'urgence.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 83bis. (al. 1er, 1re phr.) Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois.</p>	<p>Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat</p> <p>Art. 103. (al. 1er, 1re phr.) Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois.</p>	<p>Art. 72. (3) Hormis le cas prévu au paragraphe 4, aucun projet de loi, aucune proposition de loi ni aucun amendement qui y serait proposé ne sont soumis au vote de la Chambre des députés qu'après avis du Conseil d'Etat.</p> <p>Art. 84. Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. S'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis.</p> <p>Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.</p> <p>La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi.</p>	
<p>Art. 83bis. (al. 1er, 2e phr.) Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.</p>	<p>Art. 103. (al. 1er, 2e phr.) Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.</p>	<p>Art. 72. (4) Dans les cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
Art. 83bis. (al. 2) L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.	Art. 103. (al. 2) L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.	Art. 85. L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.	
	Chapitre 7.– De la Justice	Chapitre 7.– De la Justice*	* le Conseil d'Etat préconise dans une première approche la subdivision suivante: section 2.– Du statut des magistrats section 3.– Du Conseil national de la justice section 4.– Des garanties du justiciable <i>Proposition du Gouvernement:</i> Chapitre 7.– Du pouvoir judiciaire
	Section 1.– Dispositions communes		<i>Proposition du Gouvernement:</i> Section 1.– Dispositions communes
Art. 49. La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.	Art. 104. La justice est rendue par les cours et tribunaux.	Art. 86. Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public.	<i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 104. Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.
	Art. 105. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.	Art. 93. (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. (2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.	<i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 105. (1) L'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles est garantie. (2) Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles. Le Ministre de la Justice peut arrêter des directives générales de politique criminelle.
Art. 84. Les contestations qui ont pour objet des droits civils, sont exclusivement du ressort des tribunaux.	Art. 106. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.	Art. 87. Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire.	<i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 106. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire.
Art. 85. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques, sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.	Art. 107. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.	Art. 87. Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire.	<i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 107. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire, sauf les exceptions établies par la loi.

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 86. (<i>1re phr.</i>) Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi.</p> <p>(<i>2e phr.</i>) Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.</p> <p>Art. 87. Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice.</p>	<p>Art. 108. (<i>1re phr.</i>) Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi.</p> <p>(<i>2e phr.</i>) Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.</p> <p>Art. 109. L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi.</p>	<p>Art. 89. (<i>2e phr.</i>) Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.*</p> <p>Art. 91. La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.</p> <p>Art. 95. (1) (<i>al. 1er</i>.) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.</p> <p>Art. 95. (2) (<i>al. 1er</i>.) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.</p> <p>Art. 98. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.</p> <p>Art. 99. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.</p> <p>Art. 100. La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense.</p> <p>Art. 92. Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.</p> <p>Art. 90. La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi.</p> <p>Art. 95. (1) (<i>al. 2</i>) Les juges sont inamovibles.</p>	<p>* même texte pour l'article 89(2) (<i>2e phr.</i>) de la proposition subsidiaire du Conseil d'Etat ad art. 119(2)</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 114. (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi.</p> <p>voir sous art. 115, 116 et 119 PPR</p> <p>voir sous art. 115, 116 et 119 PPR</p>
<p>Art. 88. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.</p> <p>Art. 89. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.</p>	<p>Art. 110. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.</p> <p>Art. 111. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.</p>	<p>Art. 98. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice.</p> <p>Art. 99. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.</p> <p>Art. 100. La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense.</p>	<p>voir sous art. 115, 116 et 119 PPR</p>
<p>Art. 95. (<i>1re phr.</i>) Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.</p> <p>Art. 95. (<i>2e phr.</i>) La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.</p>	<p>Art. 112. Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.</p> <p>Art. 113. La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.</p>	<p>Art. 92. Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.</p> <p>Art. 90. La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>art. 112 en suspens</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 113. La Cour suprême règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.</p>
<p>Art. 91. (<i>al. 1er, 1re phr.</i>) Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles.</p>	<p>Art. 114. (<i>al. 1er, 1re phr.</i>) Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles.</p>	<p>Art. 95. (1) (<i>al. 2</i>) Les juges sont inamovibles.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 114. (1) (<i>1re phr.</i>) Les juges de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif sont inamovibles.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 91. (al. 1er, 2e phr.) Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement.</p>	<p>Art. 114. (al. 1er, 2e phr.) Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement.</p>	<p>Art. 95. (1) (al. 4) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.</p> <p>Art. 95. (2) (al. 3) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 114. (1) (2e phr.) Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par une décision judiciaire.</p>
<p>Art. 91. (al. 1er, 3e phr.) Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.</p>	<p>Art. 114. (al. 1er, 3e phr.) Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.</p>		<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 114. (1) (3e phr.) Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.</p>
		<p>Art. 96. Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.</p> <p>Art. 97. Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94.</p> <p>Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public.</p> <p>Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.</p> <p>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences.</p>	<p><i>Propositions du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 114. (3) L'instruction des affaires disciplinaires visant les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif relève du Conseil national de la Justice. Statuent comme juridiction de première instance sur les affaires disciplinaires, la Cour d'appel compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et la Cour administrative compétente à l'égard des magistrats de l'ordre administratif. En appel, le contentieux disciplinaire relève de la Cour suprême compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.</p> <p>Art. 114. (4) En matière disciplinaire, la loi détermine la procédure et les sanctions.</p>
<p>Art. 91. (al. 2) Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.</p>	<p>Art. 114. (al. 2) Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.</p>	<p>Art. 95. (2) La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'incapacité.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 114. (1) (4e phr.) Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 92. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.</p>	<p>Art. 115. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi.</p>	<p>Art. 95. (1) (<i>al. 1er</i>) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.</p> <p>Art. 95. (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.</p>	<p><i>voir sous art. 109, 116 et 119 PPR</i></p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 115. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que de ceux de la Cour suprême, sont fixés par la loi.</p>
<p>Art. 93. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.</p> <p>[Art. 95bis. (6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.]</p>	<p>Art. 116. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.</p>	<p>Art. 95. (1) (<i>al. 1er</i>) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.</p> <p>Art. 95. (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.</p>	<p><i>voir sous art. 109, 115 et 119 PPR</i></p> <p><i>voir sous art. 109, 115 et 119 PPR</i></p>
	<p>Section 2.- Des juridictions de l'ordre judiciaire</p>		
	<p>Art. 90. Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice.</p>	<p>Art. 94. (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.*</p>	<p><i>voir sous art. 119 PPR</i></p> <p>* <i>Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 94(1):</i></p> <p>Art. 94. (1) Les juges sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.</p> <p>(2) Les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition conjointe du Conseil national de la justice et du Gouvernement.</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 117. Les magistrats du siège sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice.</p> <p>Les magistrats du parquet sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de la Justice et avis conforme du Conseil national de la Justice.</p> <p>Les critères, les modalités et la procédure de nomination sont déterminés par la loi.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 94. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.</p> <p>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.</p>	<p>Art. 118. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.</p> <p>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.</p>	<p><i>cf. ci-dessous les propositions du Conseil d'Etat relatives à l'art. 119(2) PPR (art. 89 selon le Conseil d'Etat)</i></p>	
<p>Art. 95bis. (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</p> <p>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.</p>	<p>Section 3.– Des juridictions administratives</p> <p>Art. 119. (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</p> <p>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Section 3.– Des juridictions de l'ordre administratif</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 119. (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</p> <p>* <i>Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:</i> Art. 89. (1) La loi règle l'organisation des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.</p> <p>(2) La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 119. (2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 119. (3) Les attributions et l'organisation des juridictions de l'ordre administratif sont réglées par la loi. <i>voir sous art. 117 PPR</i> <i>voir sous art. 109, 115 et 116 PPR</i></p>
<p>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.</p> <p>(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.</p>	<p>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.</p> <p>(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.</p>	<p>Art. 88. Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</p> <p>Art. 89. La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.*</p> <p>Art. 91. La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.</p> <p>Art. 95. (1) (<i>al. 1er</i>) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 95bis. (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.</p> <p>(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.</p>	<p>Art. 119. (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.</p>	<p>Art. 94. (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice. *</p>	<p>* <i>Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'art. 94(1):</i></p> <p>Art. 94. (1) Les juges sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.</p> <p>(2) Les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition conjointe du Conseil national de la justice et du Gouvernement.</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 119. (4) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice. La procédure et les modalités de nomination sont déterminées par la loi.</p> <p>* <i>même texte pour l'art. 94(3) de la proposition subsidiaire du Conseil d'Etat ad art. 119(5)</i></p>
<p>Art. 95ter. (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.</p> <p>(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.</p> <p>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.</p>	<p>Section 4.- De la Cour Constitutionnelle</p> <p>Art. 120. (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.</p> <p>(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.</p> <p>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.</p>	<p>Art. 94. (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.*</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>article 120 en suspens</p>

Constitution actuelle	Proposition de révision	Avis du Conseil d'Etat	Observations
<p>Art. 95ter. (4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.</p>	<p>Art. 120. (4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.</p>		<p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Section 5.-- Du Conseil national de la Justice</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i> Art. 120bis. La loi crée un Conseil national de la Justice ayant pour missions de garantir l'indépendance de la Justice et d'accompagner le fonctionnement de la Justice. Le Conseil national de la Justice exerce ses compétences dans les matières déterminées par les articles 114, 117 et 119 de la Constitution ainsi que par la loi. La composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la Justice sont déterminés par la loi.</p>
<p>[Chap. III, §4. Des pouvoirs internationaux]</p> <p>Art. 37. (al. 1er, 1re phr.) Le Grand-Duc fait les traités. (2e phr.) Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.</p> <p>Art. 49bis. L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international.</p> <p>Art. 37. (al. 2) Les traités visés au Chapitre III, §4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2.</p>	<p>Chapitre 8.-- Des relations internationales*</p> <p>Art. 121. Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités. Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.</p> <p>Art. 122. L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2.</p>	<p>* chapitre absorbé selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat</p> <p>Art. 44. Le Chef de l'Etat fait et défait les traités. Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.</p> <p>Art. 5. (al. 2) L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.</p>	<p><i>disposition transférée au chapitre 1er, section 1re.-- De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté (selon le Conseil d'Etat)</i></p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 37. (al. 4) Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.</p>	<p>Art. 123. Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.</p>	<p>Art. 45. (1) (al. 1er) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.</p>	<p>voir aussi sous art. 54 PPR texte transféré vers le chapitre 3.– Du Grand-Duc, section Ire.– De la fonction du Chef de l'Etat (selon le Conseil d'Etat) article 45 sur la compétence réglementaire</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 123. (1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.</p> <p>(2) Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l'application des actes de l'Union européenne. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.</p>
<p>Art. 118. Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut.</p>	<p>Art. 124. Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut.</p>	<p>Art. 41. (al. 3, 2e phr.) Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.</p>	<p><i>disposition transférée vers le chapitre 3.– Du Grand-Duc, section Ire.– De la fonction du Chef de l'Etat</i></p>
	<p>Chapitre 9.– De la Force publique*</p>		<p>* chapitre absorbé selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat</p>
<p>Art. 97. L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi.</p>	<p>Art. 125. L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi.</p>	<p>Art. 104. L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.</p>	
<p>Art. 37. (dernier alinéa, Ire partie de phr.) Le Grand-Duc commande la force armée; (...)</p> <p>Art. 37. (dernier alinéa, 2e partie de phr.) (...) il déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre émis dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.</p>	<p>Art. 126. Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi.</p> <p>Art. 127. Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible.</p>	<p>Art. 76. La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.</p>	<p>article transféré vers le chapitre 4.– De la Chambre des députés, section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 99. (<i>1re phr.</i>) Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.</p> <p>Art. 100. Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. – Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.</p> <p>Art. 101. Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.</p>	<p>Chapitre 10. – Des Finances</p> <p>Art. 128. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi.</p> <p>Art. 129. Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.</p> <p>Art. 130. Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.</p> <p>Art. 131. (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés.</p> <p>(2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.</p>	<p>Art. 105. (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi.</p> <p>Art. 105. (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.</p> <p>[...] Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.]</p> <p>Art. 105. (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi.</p> <p>Art. 106. (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés.</p> <p>(2) Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.*</p>	<p>voir sous art. 130 PPR</p> <p>voir sous art. 128 PPR</p> <p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 131. (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel l'assentiment de la Chambre des Députés n'est pas requis.</p> <p>* <i>Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:</i></p> <p>Art. 106. (2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 99. (5e et 6e phr.) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise.</p> <p>Art. 99. (7e phr.) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.</p> <p>Art. 103. Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.</p> <p>Art. 104. Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. – Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.</p> <p>Art. 105. (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.</p>	<p>Art. 131. (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.</p> <p>(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.</p> <p>Art. 132. Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.</p> <p>Art. 133. Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.</p> <p>Art. 134. (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.</p>	<p>Art. 106. (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. *</p> <p>(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.</p> <p>(5) Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.</p> <p>Art. 107. Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.</p> <p>Art. 108. (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.</p>	<p><i>*Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:</i></p> <p>Art. 106. (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 105. (2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.</p> <p>(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.</p> <p>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes.</p> <p>Art. 106. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.</p>	<p>Art. 134. (2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.</p> <p>(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.</p> <p>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes.</p> <p>Art. 135. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.</p>	<p>Art. 108. (3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi.</p> <p>(4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés.</p> <p>(2) La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés.</p> <p>[Art. ... Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.]</p>	
	Chapitre 11.- Des Communes	Chapitre 10.- Des communes	
<p>Art. 107. (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.</p> <p>Art. 107. (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.</p>	<p>Art. 136. (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.</p> <p>Art. 136. (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.</p>	<p>Art. 111. (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.</p> <p>Art. 112. (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.</p> <p>L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.</p> <p>Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.</p>	
<p>[Art. 99. (<i>avant-dernière phr.</i>) Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.]</p>	<p>Art. 136. (3) (<i>al. 1er</i>) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal.</p>	<p>Art. 113. (1) (<i>al. 1er</i>) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.</p>	
<p>Art. 107. (3) (<i>3e phr.</i>) Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc.</p>	<p>Art. 136. (3) (<i>al. 2</i>) Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle.</p>	<p>Art. 113. (1) (<i>al. 2</i>) Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 107. (3) (1re phr.) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.</p> <p>Art. 107. (3) (3e phr.) Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc.</p> <p>Art. 107. (3) (2e phr.) Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.</p>	<p>Art. 136. (4) (1re phr.) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.</p> <p>Art. 136. (4) (2e phr.) Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts.</p> <p>Art. 136. (4) (3e phr.) Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.</p>	<p>Art. 113. (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.</p> <p>Art. 114. Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.</p> <p>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.</p> <p>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.</p>	
<p>Art. 107. (4) (1re phr.) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux.</p> <p>Art. 107. (4) (2e phr.) Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.</p>	<p>Art. 136. (5) (1re phr.) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux.</p> <p>Art. 136. (5) (2e phr.) Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution.</p>	<p>Art. 112. (2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.</p> <p>Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins.</p>	
<p>Art. 107. (5) (1re phr.) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.</p> <p>Art. 107. (5) (2e phr.) Elle établit le statut des fonctionnaires communaux.</p> <p>Art. 107. (5) (3e phr.) La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.</p>	<p>Art. 136. (6) (1re phr.) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.</p> <p>Art. 136. (6) (2e phr.) Elle établit le statut des fonctionnaires communaux.</p> <p>Art. 136. (6) (3e phr.) La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.</p>	<p>Art. 111. (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.</p> <p>Art. 115. (3) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.</p> <p>Art. 115. (2) La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 107. (6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.</p>	<p>Art. 136. (7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.</p>	<p>Art. 117. (al. 1er) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions.</p>	
<p>Art. 107. (3) (<i>dernière phr.</i>) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.</p>	<p>Art. 136. (8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune.</p>	<p>Art. 117. (al. 2) Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois.</p>	
<p>Art. 108. La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.</p>	<p>Art. 137. La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.</p>	<p>Art. 115. (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.</p> <p>Art. 116. Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.</p> <p>Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées.</p>	
		<p>Art. 118. (al. 1er) Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.</p>	

Constitution actuelle	Proposition de révision	Avis du Conseil d'Etat	Observations
		<p>Art. 118. (al. 2) La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal.</p>	
	<p>Chapitre 12.– Des Etablissements publics</p>	<p>Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels</p>	<p>voir sous art. 35 PPR</p>
<p>Art. 108bis. (1re phr.) La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet.</p>	<p>Art. 138. (1re phr.) La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet.</p>	<p>Art. 109. (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.</p> <p>Art. 110. (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.</p> <p>Art. 109. (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique.</p>	
<p>Art. 108bis. (2e phr.) Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.</p>	<p>Art. 138. (2e phr.) Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.</p>	<p>Art. 110. (2) (al. 1er) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.</p>	<p>cf. également au regard des articles 54 et 55 PPR la reproduction de l'article 45(3) selon le Conseil d'Etat</p>
	<p>Chapitre 13.– Dispositions particulières</p>		
<p>Art. 110. (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.</p> <p>Art. 112. Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.</p>	<p>Art. 139. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.</p> <p>Art. 140. Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.</p>	<p>Art. 21. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.</p> <p>Art. 101. Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi.</p>	<p>article transféré selon le Conseil d'Etat vers le chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques</p> <p>article transféré selon le Conseil d'Etat vers le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration</p>
<p>Art. 113. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.</p>	<p>Art. 141. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.</p>	<p>Art. 119. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.</p>	<p>article inséré selon le Conseil d'Etat dans un chapitre 11.– De la révision de la Constitution</p>

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
<p>Art. 114. Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.</p> <p>Nulla révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.</p> <p>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.</p> <p>Art. 115. Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession.</p>	<p>Art. 142. Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.</p> <p>Nulla révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.</p> <p>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum.</p> <p>Art. 143. Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession.</p>	<p>Art. 120. Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.</p> <p>Nulla révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.</p> <p>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.</p>	<p><i>article inséré selon le Conseil d'Etat dans un chapitre 11.</i> – De la révision de la Constitution</p> <p><i>article inséré selon le Conseil d'Etat dans un chapitre 11.</i> – De la révision de la Constitution</p>
<p>Art. 144. (al. 1er) Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.</p>	<p>Art. 58. La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.*</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 143. Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession.</p> <p>* <i>Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:</i></p> <p>Art. 58. La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.</p> <p>La loi détermine les éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1er, affectés à la fonction du Chef de l'Etat, ainsi que le régime juridique de ceux-ci.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
			<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 144. Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être publiée au Mémorial.</p> <p>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière.</p> <p><i>Proposition du Gouvernement à titre subsidiaire:</i></p> <p>Art. 144. Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2.</p> <p>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière.</p>
	<p>Art. 144. (al. 2) Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi.</p>		
	<p>Art. 145. Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Duc de Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.</p>	<p>Art. 121. Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.</p>	<p><i>Proposition du Gouvernement:</i></p> <p>Art. 145. Les dispositions de l'article 42 sont pour la première fois d'application à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.</p>
		<p>Art. 122. Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.</p>	

<i>Constitution actuelle</i>	<i>Proposition de révision</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>	<i>Observations</i>
		<p>Art. 123. Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conforté avec la Constitution du 17 octobre 1868.</p>	
		<p>Art. 124. La présente Constitution entre en vigueur le</p>	

