

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 24 octobre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 10 et 17 octobre 2012
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
 - Continuation des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Lucien Weiler, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Ben Fayot, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Serge Urbany, M. Raymond Weydert

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Daniel Andrich, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusés : Mme Christine Doerner, M. Léon Gloden, Mme Lydie Polfer

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

*

En guise d'introduction, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk déclare qu'il souhaite profiter de la présente réunion pour protester officiellement contre le fait que le Premier Ministre a déclaré que le mariage princier qui s'est déroulé les 19 et 20 octobre 2012 constitue un « acte d'Etat ». Cette façon de procéder est inacceptable en ce qu'elle

consolide non seulement la place du Grand-Duc respectivement de la monarchie dans la Constitution luxembourgeoise, mais également celle de l'Eglise à un moment où la présente commission entame les discussions sur des éventuels changements futurs.

M. le Ministre de la Justice rétorque qu'en application de la Constitution actuellement en vigueur, le mariage princier constitue un acte d'Etat. Outre le texte constitutionnel, il faut prendre en considération la pratique constitutionnelle, dont le mariage religieux est un élément.

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 10 et 17 octobre 2012

Le projet de procès-verbal de la réunion du 10 octobre est approuvé.

En ce qui concerne le projet de procès-verbal du 17 octobre 2012, M. le Président rappelle qu'au cours de ladite réunion, il a été retenu à l'endroit de l'article 34 de la proposition de révision qu'il serait fait un article à part de l'alinéa 2 de l'article 38 selon le Conseil d'Etat. Le nouvel article serait reformulé en reprenant l'énoncé de l'article 1^{er} de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, approuvée par la loi du 28 juillet 2011. Ainsi, le texte prendrait la teneur suivante :

« **[Art. ...]** *L'Etat veille à promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et à promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque.* »

Sont émis des doutes quant à la reprise dans la Constitution du texte de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, vu que celui-ci poursuit un objectif spécifique. Est soulevée la question de savoir s'il ne faudrait pas plutôt s'inspirer de l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui dispose que : « *L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté.* » Une autre possibilité pourrait consister dans une reformulation de l'article en question en s'inspirant de l'article 16 projeté (article 16, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat) qui a trait à l'égalité de traitement entre femmes et hommes.

Le projet de procès-verbal est approuvé, mais il est retenu que le texte proposé sera reformulé en tenant compte des discussions menées à cet égard.

2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

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, sans modifier le libellé de l'article.

Cet article ne suscite pas de commentaire.

Article 37 (article 39 selon le Conseil d'Etat)

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, il suggère d'énoncer l'objectif à valeur constitutionnelle englobant tous ces aspects dans un article à part qui prendrait la teneur suivante :

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

La commission déplore que la notion de « *logement* » ne soit pas reprise dans le texte proposé par le Conseil d'Etat. Elle estime que cette notion doit figurer dans la Constitution, notamment pour respecter les dispositions de la résolution adoptée par la Chambre des Députés en date du 1^{er} février 2007. Le texte du Conseil d'Etat sera donc reformulé en ce sens¹. **[en suspens]**

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

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat souligne que le droit de pétition fait partie des garanties fondamentales. Il s'agit d'une application concrète de la liberté d'exprimer ses opinions et d'influer sur le fonctionnement des institutions.

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

Le Conseil d'Etat propose d'orienter le droit constitutionnel de pétition vers la seule Chambre des Députés. Il y a en outre lieu de remplacer le terme « *chacun* » par « *toute personne* », une expression qui englobe clairement les personnes morales. Etant donné que les droits du citoyen dans le cadre de ses relations avec les institutions et les autorités administratives pourraient tout aussi bien être considérés comme des règles de bonne administration publique et avoir ainsi leur place dans la section 1^{ère} du chapitre 8 qu'il suggère de réserver à l'administration de l'Etat, il a préféré, devant le choix ouvert, ranger ces droits parmi les droits et libertés du chapitre 2.

¹ **Article 41 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse :**

« *La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que:*

- a. (...)
- b. (...)
- c. (...)
- d. (...)

e. *toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables ;*

(...). »

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

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

La commission décide de maintenir le texte initial, sauf à remplacer le terme « *chacun* » par « *toute personne* », tel que proposé par le Conseil d'Etat.

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.

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

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 (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.

La commission est d'accord pour supprimer les articles 39 et 40 tels que proposés. Après un bref échange de vues, les membres de la commission (le représentant de la sensibilité politique délégué réserve sa position jusqu'à l'examen en détail du chapitre 8 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat) sont d'avis, dans un souci de sécurité juridique, qu'il faut compléter l'article 102 proposé par le Conseil d'Etat de la manière suivante :

« ... ou qu'ont causés leurs agents **et mandataires publics** dans l'exercice de leurs fonctions. »

Les articles proposés par le Conseil d'Etat seront analysés en détail lors de l'examen dudit chapitre 8, mis à part le paragraphe 3 de l'article 103 proposé par le Conseil d'Etat que la commission fait d'ores et déjà sienne.

A ce titre, M. Biltgen, en sa qualité de Ministre de la Fonction Publique, déclare qu'il souhaite, qu'au moment de l'examen de l'article 103 proposé par le Conseil d'Etat, soit tranchée la question de savoir si le Gouvernement peut négocier un accord salarial avec un syndicat de la fonction publique sans disposer de l'aval de la Chambre des Députés, tout en sachant que celle-ci pourra par la suite refuser de voter le projet de loi afférent et que, selon une jurisprudence de 1999, le Gouvernement est tenu de respecter tout accord trouvé avec la CGFP, de sorte qu'il n'est pas possible de faire marche arrière, même si la Chambre des Députés s'y oppose.

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

Le Conseil d'Etat traite de l'emploi des langues, qui ne relève pas du domaine des libertés, à l'endroit de l'article 4, paragraphe 4 sous le chapitre 1er. Ainsi, l'article 41 n'a dès lors pas de raison d'être au présent endroit.

La commission se déclare d'accord avec le transfert de cette disposition au chapitre 1^{er}. L'article en question sera partant examiné au moment de l'analyse dudit chapitre.

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

Section 1^{re}. - De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine (Section 1^{re}. - 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, les termes « *puissance souveraine* » sont à remplacer par celui de « *souveraineté* ».

La commission unanime fait sienne l'intitulé proposé par le Conseil d'Etat.

Article 1^{er} (article 1^{er} selon le Conseil d'Etat)

Il est proposé de maintenir sous une forme amendée le libellé de l'article 1^{er} de la Constitution actuelle tout en échangeant l'adjectif « *démocratique* » par l'évocation du Luxembourg comme « *un Etat de droit* ».

Le début de l'article 1^{er}, 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 la proposition de révision définit la forme politique de l'Etat. En anticipant dans l'article 1^{er} sur le contenu de l'article 2, elle s'éloigne des principes de clarté et de cohérence par ailleurs à la base de son approche. L'amalgame ainsi créé rappelle la terminologie imprécise et le manque de logique dans l'ordonnancement de la Constitution actuelle, inspirée partiellement du Traité de Vienne de 1815.

Afin de rester fidèle aux visées exprimées par la proposition de révision et tout en suivant le modèle fourni par les constitutions française, belge et néerlandaise, l'article 1^{er} devrait commencer selon le Conseil d'Etat par « *Le Luxembourg est un Etat ...* »

Il 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 1^{er}, 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 1^{er}, 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 1^{er} 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.

La commission unanime adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat.

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

La présente 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 1^{er} 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 1^{er}, le Conseil d'Etat estime indiqué de rappeler que l'Etat de droit est un Etat qui admet et respecte la prééminence du droit. D'une façon générale, le Conseil d'Etat recommande de ne pas surcharger le texte constitutionnel d'envolées proclamatoires et de références à des valeurs universelles.

Ainsi, s'il devait être suivi en ce qui concerne l'article 1^{er}, l'article 2 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 ». »

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce contre l'inscription expresse de la monarchie dans la Constitution.

Un représentant du groupe politique LSAP plaide pour le maintien du texte de la proposition de révision qui correspond à l'article 51, paragraphe 1 de la Constitution actuelle. En fait, la monarchie constitue seulement une forme selon laquelle la démocratie parlementaire peut être exercée. Il s'agit d'un élément descriptif qui n'a pas sa place dans la Constitution.

M. le Ministre de la Justice souligne que le texte proposé par le Conseil d'Etat ne fait qu'entériner la réalité. A son avis, le fait de préciser qu'il s'agit d'une monarchie constitutionnelle constitue même un ajout important sinon se poserait la question de l'application du droit princier (« Fürstenrecht »).

M. le Président considère cette précision comme étant judicieuse en ce qu'elle informe le lecteur dès le début sur le régime politique du Luxembourg. Il propose donc de l'inscrire dans la Constitution. Etant donné que le Conseil d'Etat place la monarchie constitutionnelle avant la démocratie parlementaire, il suggère de ne pas reprendre sa première phrase, sauf à remplacer « *Grand-Duché* » par « *Luxembourg* », mais de compléter le texte de la proposition de révision par le bout de phrase « *prenant la forme d'une monarchie constitutionnelle* ». En ce qui concerne la deuxième phrase et l'alinéa 2 proposés par le Conseil d'Etat, la commission pourrait les adopter.

Ainsi, l'article 2 prendrait la teneur suivante :

« Art. 2. ~~Le Grand-Duché de~~ Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire, prenant la forme d'une monarchie constitutionnelle. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.

Il porte la dénomination de « Grand-Duché de Luxembourg ». »

La commission décide qu'une consultation des dispositions afférentes d'autres Constitutions serait indiquée avant de prendre une décision définitive².

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

Le Conseil d'Etat relève que la proposition de révision omet de reprendre également le deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'actuel article 32 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, 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 1^{er} 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

² **Article 2 de la Constitution du Royaume du Danemark :**

« La forme du gouvernement est celle d'une monarchie constitutionnelle. Le pouvoir royal se transmet héréditairement... »

Article 1^{er} de la Constitution du Royaume d'Espagne :

« ...

3. La forme politique de l'Etat espagnol est la monarchie parlementaire. »

précision. Le potentiel conflictuel suscité par les textes en vigueur doit absolument être éliminé lors de la refonte projetée.

Sur base des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat recommande fermement que la Constitution fasse la distinction nette entre l'exercice de la « *souveraineté* » et l'exercice des « *pouvoirs de l'Etat* », particulièrement afin qu'il n'y ait pas d'amalgame entre l'exercice du pouvoir législatif par la Chambre des Députés et sa participation au pouvoir constituant, amalgame qui risquerait de soulever des questions au sujet de la place accordée à la Chambre des Députés par rapport aux autres institutions chargées par la Constitution de l'exercice des pouvoirs de l'Etat.

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

« **Art. 3.** *La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.* »

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

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

L'examen de cet article est reporté à la prochaine réunion, à la demande du Ministre de la Justice, qui doit s'absenter en raison d'autres obligations professionnelles.

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

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 1^{re} qu'il propose de réserver à la fonction du Chef de l'Etat pourrait commencer avec le texte proposé à l'endroit du présent article.

La commission se déclare d'accord avec la proposition du Conseil d'Etat de transférer cet article à la section 1^{ère} du chapitre 3. Il sera donc examiné lors de l'analyse de ce chapitre.

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

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

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.

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), il 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.

La commission unanime fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de transférer cette disposition à la section 2 du chapitre 2 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission.

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

Le Conseil d'Etat est d'avis 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 de la Chambre des Députés dans le processus décisionnel international, en particulier celui de l'Union européenne, est abandonné jusqu'ici à l'article 49*bis* de la Constitution actuelle (article 122 de la proposition de révision). Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'adhésion du Luxembourg à la destinée européenne mérite mieux qu'une acceptation du bout des lèvres.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose le texte suivant, inspiré des constitutions française et allemande :

« **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. »

La commission adopte à la majorité (le représentant de la sensibilité politique de Lénk s'abstient) la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à remplacer « *des* » par « *d'autres* », au motif que l'Union européenne constitue également une institution internationale.

Section 2.- Du territoire

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

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 de la Commission de Venise 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 donc 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. »*

La commission unanime adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat, qui, par l'ajout « *adoptée à la majorité qualifiée* » confère une plus grande valeur au territoire, bien qu'il s'agisse plutôt d'une valeur symbolique alors que ces cas de figure se présentent très rarement en pratique.

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

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:

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

La commission unanime fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

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

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 seulement de certaines 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.* »

M. le Président propose de suivre le Conseil d'Etat, tandis que la représentante du groupe politique DP plaide plutôt pour le maintien de l'article 8 de la proposition de révision.

La commission fait sienne le texte du Conseil d'Etat.

Section 3.- De la nationalité et des droits politiques

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

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. Dans cette logique, l'article 9 de même que l'article 10 devraient figurer dans le chapitre 2 traitant des droits fondamentaux. Le texte du premier alinéa de l'article 9 est le même que celui adopté lors de la révision de la Constitution du 23 octobre 2008. Ce libellé, recommandé par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 décembre 2007, 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, la Commission de Venise critique que le troisième alinéa de l'article 9, qui traite des droits politiques des non-Luxembourgeois, ne fait pas de référence aux personnes qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne et elle se demande par ailleurs s'il ne devrait pas être fait allusion aux droits spécifiques de ces citoyens.

Les auteurs de l'ouvrage « *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 émane 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. »

La commission unanime fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

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

Il est proposé de remplacer les termes « *tout étranger* » par « *toute personne* », alors que la protection « *accordée aux personnes et aux biens* » n'est pas limitée aux étrangers et que toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché jouit de cette protection. Par ailleurs, le terme « *personne* » 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 que la Constitution elle-même exclut les non-Luxembourgeois de certains droits, notamment de droits politiques.

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 marque sa préférence pour 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.* »

Au cours de sa réunion du 27 juin 2012, a été soulevé la question de savoir si le fait d'inscrire cette disposition dans l'article ayant trait au principe d'égalité aurait pour conséquence qu'elle ne s'appliquerait pas aux autres droits fondamentaux et libertés publiques. Dans un souci de sécurité juridique et de visibilité, il a été proposé, sans qu'une décision n'ait été prise par la commission, de le faire figurer en tant qu'article à part dans le chapitre 2.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la commission décide à l'unanimité d'en faire un article à part à insérer avant l'article 36 nouveau proposé par le Conseil d'Etat.

« [Art. ...] *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.* »

*

A la demande du représentant du groupe politique déi gréng, la commission mène une discussion générale sur les symboles de l'Etat.

Après un bref échange de vues, la commission retient que pour des raisons d'opportunité, elle devra se pencher sur la problématique des symboles de l'Etat inscrits à l'endroit du nouvel article 4 proposé par le Conseil d'Etat.

M. le Président donne à considérer que la lecture combinée de la première et de la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 4 nouveau proposé par le Conseil d'Etat risque de poser problème en pratique. En effet, l'alinéa 1^{er} prévoit que le luxembourgeois est la langue nationale, tandis que l'alinéa 2 dispose que la loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. Il constitue donc une restriction à l'alinéa 1^{er}. Le fait d'énumérer les matières pour lesquelles une restriction pourra être établie n'implique-t-il pas que l'emploi du luxembourgeois serait obligatoire pour toutes les autres matières, telles que l'enseignement ? Ainsi, la langue véhiculaire de l'enseignement serait-il le luxembourgeois, à l'exception de l'enseignement des langues française et allemande. Une possibilité pour y remédier pourrait consister dans la suppression pure et simple des matières législative, administrative et judiciaire.

L'alinéa 2 pourrait prendre la teneur suivante :

« *La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.* »

En outre, l'orateur se demande si la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues ne devrait pas être modifiée au cas où le paragraphe 4 proposé par le Conseil d'Etat serait inscrit tel quel dans la Constitution.

Un représentant du groupe politique LSAP considère que le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 4 constitue un texte à connotation politique, qui risque de constituer la base légale pour toute demande concernant l'emploi du luxembourgeois.

Le représentant du groupe politique déi gréng qualifie la formulation du Conseil d'Etat comme étant trop exclusive et préconiserait plutôt une formulation inclusive, à l'instar de la

Constitution française qui prévoit en son article 2 que : « *La langue de la République est le français.* »

Ainsi, l'alinéa 1^{er} pourrait prendre la teneur suivante :

« *La langue du Luxembourg est le luxembourgeois.* »

La représentante du groupe politique DP est d'avis qu'il s'avérera difficile de ne plus employer les termes « *langue nationale* », étant donné qu'ils figurent déjà dans la loi du 24 février 1984 précitée.

La commission reviendra sur le nouvel article 4 proposé par le Conseil d'Etat lors de la prochaine réunion fixée au mercredi 7 novembre 2012 à 9.00 heures.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers