



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 7 novembre 2012

ORDRE DU JOUR :

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

- Continuation des travaux

*

Présents : M. Eugène Berger remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Serge Urbany, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

*

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

*

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

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. Par référence aux textes étrangers en question, les symboles à évoquer devraient être l'emblème ou le drapeau national, l'hymne national, le régime linguistique et les armoiries. A ce titre, l'article proposé 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 1^{er} l'article 4 nouveau 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. »*

En vue d'améliorer la visibilité de la langue luxembourgeoise, M. le Président propose de commencer avec le régime linguistique et de continuer avec le drapeau et les armoiries pour finir avec l'hymne national.

En ce qui concerne le régime linguistique, l'orateur réitère sa question de savoir si le fait d'énumérer les matières pour lesquelles une restriction pourra être établie n'implique pas que l'emploi du luxembourgeois serait obligatoire pour toutes les autres matières, telle que l'enseignement ? En vue de garder une flexibilité dans la réglementation de l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande par voie législative, il suggère de supprimer toute référence aux matières. En outre, il propose de reformuler la première phrase du paragraphe 4 proposé par le Conseil d'Etat en préconisant une formulation inclusive.

Ainsi, le texte prendrait la teneur suivante :

« *La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande. »*

Après un bref échange de vues, la commission rejette la proposition de texte d'un membre de la commission, qui prévoit que « *Le luxembourgeois est la langue du pays* » pour deux raisons : 1. la notion de « *pays* », bien qu'elle figure toujours à l'article 61 de la proposition de révision, ne constitue pas un terme juridique ; 2. cette formulation évoque l'idée de la « *Umgangssprache* », laquelle est à rejeter alors qu'elle risque de susciter un débat juridique sur l'emploi obligatoire de la langue luxembourgeoise au sein des commerces.

La commission se prononce pour la proposition de texte formulée par M. le Président.

La commission décide de faire sienne le premier paragraphe proposé par le Conseil d'Etat, sauf à remplacer les termes « *de l'Etat* » par celui de « *national* ».

La commission fait également sienne le texte proposé à l'endroit des paragraphes 2 et 3 du Conseil d'Etat, sauf à adapter au paragraphe 3 l'orthographe de « *Ons Hémecht* » à celle figurant dans la loi du 27 juillet 1993 modifiant et complétant la loi du 23 juin 1972 sur les emblèmes nationaux, à savoir « *Ons Heemecht* ». ¹

¹ Mémorial A - N° 73 du 16 septembre 1993.

Quant à la question de savoir s'il faut subdiviser le présent article en paragraphes, la commission retient que cette question se pose d'une manière générale. Elle devra être éclairée au moment d'une prochaine entrevue avec le Conseil d'Etat. Une décision définitive et générale sera prise au moment de la finalisation du texte.²

L'article 4 nouveau prendra donc la teneur suivante :

« **Art. 4.** (1) *La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.*

(2) *L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.*

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

(4) *L'hymne national est « Ons Heemecht ». »*

Chapitre 3.- Du Grand-Duc

Le Conseil d'Etat peut se rallier à l'agencement du chapitre 3 de la proposition de révision, mais il préfère cependant inverser les deux sections et adapter leurs intitulés.

Il souligne que 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.

Il propose 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. 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, 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, c'est-à-dire 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

² Manuel de Marc Besch de 2005 « *Traité de légistique formelle* » :

« (88) *Les alinéas peuvent à leur tour être groupés en paragraphes au sein d'un même article.*

La division de l'article en paragraphes ne s'impose que pour autant que le nombre d'alinéas risque de compliquer les références qui y seraient faites et d'éventuelles modifications ultérieures. Il n'est donc pas utile de recourir à la division en paragraphes dans le seul but de qualifier chaque alinéa de paragraphe, même si un tel procédé pouvait se justifier par un souci d'une présentation uniforme des articles du dispositif.

S'il est recouru à l'emploi de paragraphes, chaque partie de l'article doit figurer sous un paragraphe. »

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 1^{re} 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 attributions du Chef de l'Etat seront donc mentionnées en dehors du chapitre 3, section 1^{re}, comme les relations du Chef de l'Etat avec la Chambre des Députés et avec le Gouvernement, la nomination des magistrats et des membres de la Cour des comptes ou ses interventions dans le contexte des communes.

La commission fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat d'inverser les deux sections et d'adapter leurs intitulés. Etant donné que la commission examine l'avis du Conseil d'Etat en suivant la structure de la proposition de révision, son analyse portera en premier lieu sur les articles de la proposition de révision relevant de la section 2 proposée par le Conseil d'Etat.

Section 1^{re}.- De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance (Section 2.- De la monarchie constitutionnelle, selon le Conseil d'Etat)

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

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 1^{er} 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 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.

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

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.

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. Les formules « ... *droit de succéder* » (à la première phrase) et « *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.

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. Il propose de retenir un texte agencé sur le modèle de l'article 29 de la Constitution néerlandaise. Cette solution est, à ses yeux, suffisamment large pour couvrir non seulement l'hypothèse d'une exclusion éventuelle en raison du mariage contracté, mais encore d'autres situations qui pourraient amener la Chambre des Députés à intervenir dans l'ordre de succession. La Chambre des Députés 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 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 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.* »

Paragraphe 1^{er} proposé par le Conseil d'Etat

M. le Président souligne que le présent article doit être lu conjointement avec l'article 145 de la proposition de révision³ (article 121 selon le Conseil d'Etat) qui prévoit que les dispositions du présent articlesont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. Ainsi, toutes les autres personnes descendant directement de son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau sont exclues et n'ont donc pas le droit de succéder.

Par l'ajout du bout de phrase que « *seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder* », le Conseil d'Etat est plus explicite que le texte de la proposition de révision en ce qu'il résulte clairement que les enfants adoptifs sont exclus.

La commission fait sienne le paragraphe 1^{er} proposé par le Conseil d'Etat.

Paragraphe 2 proposé par le Conseil d'Etat

Après un bref échange de vues, la commission décide de limiter les effets de la renonciation à la seule personne qui renonce.

Ainsi, l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 prendra la teneur suivante :

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

En ce qui concerne le deuxième alinéa proposé par le Conseil d'Etat, M. le Président suggère de le reformuler de la manière suivante :

³ Un renvoi erroné est fait à l'article 145 de la proposition de révision : il faut lire « *article 42* » au lieu de « *article 43* ».

« En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, la Cour suprême entendue en son avis, peut par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession. »

M. le Ministre de la Justice, au nom du Gouvernement, émet des réserves tant à l'égard du texte proposé par le Conseil d'Etat qu'à l'égard de celui proposé ci-dessus. Il se demande si l'article 48 de la proposition de révision n'est pas suffisant, de sorte que l'on pourrait faire abstraction d'une telle disposition. Si tel ne devait toutefois pas être le cas, il préférerait que la commission s'inspire de l'article 29 de la Constitution néerlandaise qui prévoit que « 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 au moins des voix exprimées. »

Un membre de la commission estime qu'il serait judicieux de prévoir une procédure similaire applicable aussi bien au cas de figure prévu à l'article 48 de la proposition de révision qu'à celui prévu par le présent article.

Il est souligné que la question du constat des circonstances exceptionnelles ne se poserait plus lorsque la Chambre des Députés adopterait une loi au lieu d'une décision. Alors, l'initiative appartiendrait, soit au Gouvernement, soit à la Chambre des Députés.

Afin de tenir compte du fait que le Chef de l'Etat ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées, que ses attributions sont en fait des charges résultant de sa fonction, M. le Président se demande en outre s'il ne faudrait pas prévoir dans la Constitution, à l'instar des Constitutions suédoise et néerlandaise, une disposition prévoyant que si le Chef d'Etat ne remplit pas ses obligations constitutionnelles, la Chambre des Députés constate qu'il est à considérer comme ayant abdicé. Elle serait alors saisie par le Gouvernement, qui est le seul à avoir connaissance d'un tel fait en vertu du contreseing ministériel.

M. le Ministre de la Justice se demande s'il faut prévoir un article afférent ou si cette question ne pourrait pas être réglée dans l'article 48 de la proposition de révision, en le reformulant, le cas échéant.

La commission décide de revenir sur cet article lors de la prochaine réunion fixée au jeudi 8 novembre 2012 à 14.15 heures.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers