



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2013 (après-midi)
2. COM(2012)629
COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS
Programme de travail de la Commission pour l'année 2013
 - Présentation et examen du document (ne relève pas du contrôle du principe de subsidiarité)
3. Suivi de la visite d'évaluation du GRECO
 - Demande du ministre de la Justice (transmise par courrier électronique le 16 janvier 2013)
4. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
 - Continuation des travaux

*

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

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

M. Jean Graff, M. Jean-Marie Frentz, Direction des relations économiques internationales, du ministère des Affaires étrangères

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusé : François Biltgen, ministre de la Justice

*

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

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2013 (après-midi)

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

**2. COM(2012)629
COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS
Programme de travail de la Commission pour l'année 2013**

- Présentation et examen du document (ne relève pas du contrôle du principe de subsidiarité)

L'expert gouvernemental présente brièvement le document repris sous rubrique.

Le programme de travail de la Commission pour l'année 2013 prévoit une cinquantaine de nouvelles initiatives législatives et non législatives (par opposition au programme de travail pour l'année 2012, lequel prévoyait environ 120 initiatives incluant les initiatives législatives secondaires relatives au cadre financier pluriannuel), qui seront présentées en 2013 et dans la première partie de l'année 2014.

Ces nouvelles initiatives visent à relever des défis concrets dans sept grands domaines d'action :

- une véritable union économique et monétaire : élaboration de nouveaux textes législatifs destinés à accroître la stabilité, la transparence et la protection des consommateurs dans le secteur financier, fondés en particulier sur le projet détaillé pour une véritable union économique et monétaire (cadre commun pour la production d'indices et de critères de référence, mesures visant à améliorer les conditions du financement à long terme en Europe etc. Certaines de ces mesures pourront être incluses dans d'autres propositions (telle la sixième directive OPCVM) ;
- stimuler la compétitivité grâce au marché unique et à la politique industrielle : initiatives visant à réduire les coûts supportés par les entreprises dans des domaines tels que la TVA et la facturation, à s'attaquer aux obstacles à la compétitivité et à encourager les principaux secteurs de croissance au moyen de partenariats public-privé dans le domaine de la recherche ;
- garantir l'interconnexion pour affronter la concurrence : amélioration des réseaux par la libéralisation du secteur de l'énergie, par l'encouragement des investissements dans des infrastructures telles que la large bande et par la modernisation des transports et de la logistique en Europe ;
- la croissance au service de l'emploi : renforcement de l'aide pratique aux chômeurs dans des domaines tels que les services publics de l'emploi, et mesures destinées à faire en sorte que l'UE mette tout en œuvre pour favoriser l'inclusion sociale ;

- utiliser les ressources de l'Europe de manière à renforcer sa compétitivité : définition des perspectives à long terme par l'établissement d'un cadre portant sur l'énergie et le changement climatique pour la période allant jusqu'en 2030, et actions spécifiques concernant la qualité de l'air et les déchets ;
- construire une Europe sûre : renforcement de la justice par la création d'un Parquet européen chargé de protéger les intérêts financiers de l'UE, accroissement de la sécurité par la lutte contre le trafic d'armes à feu et consolidation de la citoyenneté dans le contexte de l'Année européenne des citoyens ;
- l'Europe sur la scène mondiale : promotion des intérêts de l'UE et de ses valeurs au moyen d'une nouvelle génération d'accords commerciaux, mesures ciblées dans notre voisinage, et contribution de l'Union à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, en tant que premier partenaire de la coopération au développement au niveau mondial.

Sur base des informations fournies, la commission conclut qu'elle n'est pas directement concernée par le document susmentionné. Nonobstant ce constat, elle procède à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- la question du transfert de compétences au sens de l'article 49*bis* de la Constitution ne se pose pas seulement à l'égard de la ratification du traité sur la stabilité¹, mais également en cas de création d'un Parquet européen ;
- quant à la question de l'attitude du Gouvernement concernant l'implantation du Parquet européen, il est rappelé qu'une question parlementaire à ce sujet a été posée le 22 octobre 2012 par le député Fernand Kartheiser (question parlementaire n°2366). Dans une réponse commune du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères, les ministres interpellés ont répondu que le Luxembourg militerait en faveur d'une implantation réelle de ladite institution au Grand-Duché de Luxembourg. A ce titre, un représentant du groupe politique LSAP donne à considérer qu'il existe une tendance à renforcer le rôle d'Eurojust dans l'Union européenne. Celui-ci ne détient actuellement qu'un pouvoir de proposition, mais il est en discussion d'étendre ces missions et pouvoirs et donc de créer le Parquet européen à partir d'Eurojust ;
- la procédure législative européenne dure en moyenne 2 ans, allongée de 12 à 18 mois en cas de transposition d'une directive ;
- le 27 septembre 2012, la Commission européenne a demandé à la Cour de justice de l'Union européenne d'infliger une amende au Luxembourg pour non transposition de la directive 2009/81/CE. Le Luxembourg s'était vu adresser un avis motivé sur le sujet le 22 mars 2012. Entretemps, ladite directive a été transposée par la loi du 26 décembre 2012 sur les marchés publics de la défense et de la sécurité. La notification de la pleine transposition en droit national a été faite à la Commission, mais pour que la procédure judiciaire prenne fin, il faut qu'elle se désiste. Des contacts en ce sens sont en cours. En cas de non désistement, la Cour de justice de l'Union européenne prononcera un arrêt dans lequel elle constatera que la transposition a été faite et la sanction pécuniaire ne sera partant pas due ;
- le Luxembourg a progressé en matière de transposition des directives : le déficit s'élève à l'heure actuelle à environ 1%.

3. Suivi de la visite d'évaluation du GRECO

- Demande du ministre de la Justice (transmise par courrier électronique

¹ Question soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 décembre 2012 relatif au projet de loi portant approbation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 (document parlementaire 6449²).

le 16 janvier 2013)

En date du 15 janvier 2013, le ministre de la Justice a demandé à la Chambre des Députés de bien vouloir lui communiquer le nom d'une personne de contact assurant le suivi de la visite d'évaluation du GRECO. Cette personne sera associée à l'examen du projet de rapport d'évaluation du GRECO et assistera en juin prochain à l'examen et à la discussion du rapport d'évaluation lors de l'assemblée plénière du GRECO.

M. le Président informe les membres de la commission qu'il a demandé à Mme Brasseur si elle serait intéressée par cette mission (demande formulée préalablement à cette réunion, vu qu'elle ne peut pas y assister pour cause d'autres obligations professionnelles). Vu ses nombreux engagements à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, elle a déjà beaucoup d'obligations, de sorte qu'elle craint ne pas avoir assez de disponibilité pour assumer cette charge. Elle se tient pourtant à disposition, tout en n'étant pas demandeur.

Etant donné qu'aucun membre ne se propose pour exécuter ladite mission, l'orateur suggère de recontacter Mme Brasseur à ce sujet. En cas de refus, une autre personne devra être désignée.²

4. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

Chapitre 12.- Des Etablissements publics (Chapitre 9.- Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels, selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de changer l'intitulé du chapitre en écrivant « *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels* ». En outre, dans la structure qu'il suggère de donner à la future Constitution, le chapitre portera le numéro 9.

La commission suit le Conseil d'Etat en ses propositions.

Article 138 (articles 109 et 110 selon le Conseil d'Etat)

Le présent 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. Dans sa prise de position du 15 juillet 2011, le Gouvernement se rallie à l'approche de la commission parlementaire.

Quant au fond, le Conseil d'Etat peut globalement marquer son accord avec l'approche proposée par la proposition de révision.

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.

² Mme Brasseur s'est déclarée d'accord à assumer cette mission. Un courrier en ce sens a été envoyé au ministre de la Justice en date du 24 janvier 2013.

Quant aux établissements publics, il renvoie aux amendements parlementaires du 10 avril 2009 et à son avis complémentaire du 28 avril 2009 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 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.

Il note que 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.

Il rappelle encore 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. Il se demande s'il ne faudrait pas trouver aux problèmes ayant accompagné la discussion de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de commerce une solution dans la Constitution permettant dans la foulée de réserver à l'existence des chambres professionnelles une reconnaissance constitutionnelle. Les problèmes rencontrés à l'époque 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.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose de régler dans le présent chapitre 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. Ce chapitre déterminera aussi 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.

Il estime encore 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. Le règlement grand-ducal ainsi que le règlement ministériel auront 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.

Il propose de scinder l'article 138 de la proposition de révision en deux articles prenant la teneur suivante :

« **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. »

La commission adopte les paragraphes 1 et 2 de l'article 109 proposé par le Conseil d'Etat. Quant au paragraphe 3 (article 35, alinéa 2 de la proposition de révision), M. le Président donne à considérer que sa formulation pose problème. En effet, seul l'organe représentatif d'une profession libérale est constitué en personne morale et non pas la profession libérale. Ainsi, il propose de le reformuler de la manière suivante :

« *La loi peut constituer des **organes représentatifs** des professions libérales **en personnes et les doter de la personnalité juridiques.** »*

La commission fait sienne cette proposition de texte qui est en phase avec le commentaire de l'article du Conseil d'Etat dans lequel il souligne que « *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.* »

Il est encore précisé que la question du financement des chambres professionnelles est couverte par la notion de « *compétences* » figurant au paragraphe 1 de l'article 110 proposé par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'article 110 proposé par le Conseil d'Etat, la commission fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat, sauf à préciser au paragraphe 1 qu'il s'agit des organes des professions libérales. Il prendra donc la teneur suivante :

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

Chapitre 13.- Dispositions particulières (Chapitre 12.- Des dispositions finales, selon le Conseil d'Etat)

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 nouvelle. 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.

La commission suit le Conseil d'Etat en ses propositions.

Article 139 (Article 21 selon le Conseil d'Etat)

L'article 139 de la proposition de révision reprend l'article 110 de la Constitution actuelle. Le Conseil d'Etat propose 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.* »

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

Article 140 (Article 101 selon le Conseil d'Etat)

L'article 140 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, il se demande 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. Dans ces conditions, il donne l'avantage à un libellé actualisé qui vise les différentes compétences réglementaires, déterminées notamment dans les articles 45, 81, 110 et 114 dans la structure qu'il 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 140 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 140, 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.* »

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

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. Quant au fond, cet article ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat, mais il 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 suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait dès lors comme suit :

« **Art. 119.** *Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.* »

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Article 142 (Article 120 selon le Conseil d'Etat)

L'article 142 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* ». Le Gouvernement se rallie à cette approche.

Le Conseil d'Etat souligne que 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 alors intervenus furent, 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 est que le Chef de l'Etat n'intervient plus du tout dans la procédure de révision de la Constitution. Le Conseil d'Etat rappelle qu'à l'époque, il 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 préoyaient, position en laquelle il fut suivi par le constituant.

Il souligne encore qu'il n'a cessé depuis 2003 de mettre en garde contre 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.* »

Il note que 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.

Tout en pouvant marquer son accord de principe avec le texte de la proposition de révision, le Conseil d'Etat se demande toutefois 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 de 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. Il est d'avis qu'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 en fait se présenter en personne à l'endroit où le registre de souscription est déposé (article 10 de la loi de 2005 précitée). Au risque 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, à ses yeux, 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 142, 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. »

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à écrire « *Chambre des Députés* » au lieu de « *Chambre des députés* ».

Article 143 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)

L'article 143 reprend sans modification l'actuel article 115, qui 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.

La version actuelle de l'article 115 remonte à la révision constitutionnelle du 12 janvier 1998. 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. 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 liée. Le Conseil d'Etat note que 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.

Il souligne que 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 renvoie encore 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 suggérée 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 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.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de l'article 143 de la proposition de révision.

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Article 144 (Article 58 nouveau selon le Conseil d'Etat)

Cet article a déjà fait l'objet d'un examen au cours de la réunion du 14 novembre 2012 (cf. P.V. IR 07).

M. le Président rappelle que la commission a alors jugé utile de disposer d'une note du Maréchal de la Cour sur le rôle du Grand-Duc en tant que Chef de famille de la Maison de Nassau avant de prendre une décision quant à la formulation de cet article. L'expert gouvernemental informe les membres de la commission que cette note est en voie d'élaboration.

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 masculin 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 souligne encore qu'il faut redresser une coquille qui s'est glissée dans le texte sous examen. Il faut en effet se référer à l'article 42 de la proposition de révision (article 51 selon le Conseil d'Etat) au lieu de l'article 43.

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. »

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition. Elle estime toutefois nécessaire de préciser dans le commentaire de l'article que tous les autres descendants sont exclus de l'ordre de succession.

En outre, il est retenu que la note du Maréchal de la Cour précitée devra éclairer les membres de la commission sur l'obligation d'écrire ou non « *Duc de Nassau* » dans la Constitution.

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* ».

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.

Ainsi, il propose 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. Il 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 « *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.

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.

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 ... »*

La commission adopte les articles proposés par le Conseil d'Etat, sauf à compléter, dans un souci de sécurité juridique et de cohérence avec l'article 122, l'article 123 *in fine* avec le bout de phrase « *telle qu'elle a été modifiée par la suite* ».

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers