CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

Projet No 74/2012-1 **20 novembre 2012**

Réforme constitutionnelle

Texte de la proposition de révision

Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

Informations techniques :

No du projet :	74/2012
Date d'entrée :	20 novembre 2012
Remise de l'avis :	meilleurs délais
Ministère compétent :	Ministère d'Etat
Commission :	Commission spéciale ouverte « Réforme constitutionnelle »

.... Procedure consultative ....

18 rue Auguste Lumière L-1950 Luxembourg
B.P. 1263 L-1012 Luxembourg
T. +352 27 494 200 F. +352 27 494 250
csl@csl.lu www.csl.lu

N° 6030

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROPOSITION DE REVISION

portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

* * *

Dépôt (M. Paul-Henri Meyers) et transmission à la Conférence des Présidents (21.4.2009)

Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat et au Gouvernement (28.4.2009)

SOMMAIRE:

	page
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de révision	2
3) Commentaire des articles	23

*

EXPOSE DES MOTIFS

1. APERÇU HISTORIQUE

Pour retracer l'histoire constitutionnelle du Grand-Duché de Luxembourg, il est utile de se référer d'abord aux dispositions du Traité de Vienne du 9 juin 1815. Par ce traité, l'ancien Duché de Luxembourg fut élevé au rang d'un Grand-Duché et cédé au Roi des Pays-Bas à titre de compensation des terres auxquelles il dut renoncer en Allemagne en faveur du Roi de Prusse.

Le Grand-Duché forma un des Etats de la Confédération germanique et le Roi des Pays-Bas entra dans le système de cette Confédération en sa qualité de Grand-Duc de Luxembourg. Par ailleurs, l'article 71 du Traité de Vienne retenait que le droit et l'ordre de succession établi entre les deux branches de la Maison de Nassau par l'acte de 1783, dit *„Nassauischer Erbverein",* étaient maintenus et transférés des quatre Principautés d'Orange-Nassau au Grand-Duché de Luxembourg.

Bien qu'ayant été qualifié d'*„Etat"* dans le texte du Traité de Vienne, le Grand-Duché de Luxembourg était administré par le Roi-Grand-Duc comme une province des Pays-Bas. La Loi fondamentale des Pays-Bas du 24 août 1815 retenait dans son article 1er que le Grand-Duché de Luxembourg *„étant placé sous la même souveraineté que le Royaume des Pays-Bas, sera régi par la même loi fondamentale, sauf ses relations avec la Confédération germanique"*. Ce n'est que par l'arrêté royal du 31 décembre 1830 qu'une administration particulière, distincte de celle des Pays-Bas, a été établie pour le Grand-Duché de Luxembourg. Toutefois, le pays, à l'exception de la Ville forteresse de Luxembourg, s'est associé à la Révolution belge de 1830 et se vit placé sous le régime de la Constitution belge du 7 février 1831.

Après le Traité de Londres du 19 avril 1839, le Grand-Duché de Luxembourg, amputé d'une partie de ses territoires et réduit dans les limites des frontières existant encore de nos jours, gagna peu à peu son autonomie et sa souveraineté.

Une première Charte constitutionnelle établissant l'autonomie administrative du Grand-Duché date du 12 octobre 1841. Elle prévoyait une assemblée des Etats élue sur la base d'un régime censitaire. Les séances n'étaient pas publiques. Les attributions étaient en principe purement consultatives.

L'assentiment était toutefois requis pour les lois pénales, les lois fiscales, le budget de l'Etat et la liste civile. Le Gouvernement était composé de 3 membres chargés d'administrer le pays.

Le 20 mars 1848, à la suite de troubles et manifestations, le Roi-Grand-Duc convoqua les Etats en nombre double, conformément à la Constitution en vigueur, afin de former une assemblée constituante pour procéder à l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Réunie à Ettelbruck, l'assemblée vota le 23 juin 1848 la nouvelle Constitution qui reprend, dans les très grandes lignes, la Constitution belge de 1831.

La Constitution de 1848 est restée jusqu'à nos jours la base du droit constitutionnel luxembourgeois. Elle proclame les droits fondamentaux, notamment l'égalité devant la loi, l'inviolabilité du domicile, le respect de la propriété privée et surtout les libertés, à savoir la liberté individuelle, la liberté d'opinion, la liberté de la presse, la liberté de réunion, la légalité des peines pénales et la consécration du principe de la non-rétroactivité des lois pénales.

La Constitution de 1848 innove également en consacrant les principes d'ordre constitutionnel tels que la séparation des pouvoirs, la démocratie représentative, les pouvoirs du Parlement de voter les lois et de contrôler le pouvoir exécutif, l'inamovibilité des juges.

La Constitution de 1848 fixe dans son article 118 des dispositions nouvelles très contraignantes à respecter en vue d'une révision constitutionnelle.

Le 27 novembre 1856, le Roi-Grand-Duc, passant outre à un refus de la Chambre des Députés de modifier la Constitution de 1848, procéda à la dissolution de la Chambre, abrogea la Constitution de 1848 et imposa au pays une nouvelle Constitution réactionnaire. Le but de ce *„coup d'Etat"* était de restreindre les libertés énoncées en 1848 et de rétablir d'un point de vue institutionnel une monarchie plus autoritaire. Une innovation importante de la Constitution de 1856 est l'institution du Conseil d'Etat investi d'attributions dans les domaines législatif et judiciaire.

Le Traité de Londres du 11 mai 1867 consacrant l'indépendance du Grand-Duché de Luxembourg et sa neutralité permanente sous la garantie des pays signataires du traité rendit une révision constitutionnelle indispensable.

Le Constituant de 1868 revient dans les grandes lignes aux dispositions de la Constitution de 1848 tout en maintenant quelques innovations de 1856 et en adaptant les textes indispensables pour régler la situation internationale de notre pays.

La Constitution de 1868 qui, à l'époque de son adoption, pouvait être considérée comme une Loi fondamentale plutôt libérale, se caractérisait, à l'instar des Constitutions d'autres pays européens, par la rigidité de la procédure prévue pour toute opération de révision.

Dans le souci d'assurer une grande stabilité à la Loi fondamentale, la Constitution prescrivait le respect d'une procédure particulière pour toute révision, comportant notamment une déclaration de révision de la Chambre des Députés entraînant d'office la dissolution de celle-ci et la convocation d'une nouvelle Chambre. Celle-ci ne pouvait modifier que les dispositions constitutionnelles retenues dans la déclaration de la Chambre dissoute. Toute modification devait recueillir une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des Députés présents. Par ailleurs, la Chambre ne pouvait délibérer qu'en présence de trois quarts de ses membres.

Etait-ce cette disposition qui a assuré la stabilité de la Constitution de 1868 ou faut-il chercher l'absence de toute modification constitutionnelle dans le souci des acteurs politiques de n'apporter aucun changement à l'ordre établi? En tout cas, la Constitution de 1868 n'a connu aucun changement entre 1868 et 1919. Il faut toutefois renvoyer au rapport sur la révision de la Constitution, présenté en juin 1913 par le Dr Michel Welter au nom de la commission spéciale, nommée le 12 juillet 1912. Ce rapport annonce déjà, parmi d'autres modifications politiques, la nécessité de remplacer, dans la loi électorale, le régime censitaire par le suffrage universel.

Ce n'est que le 15 mai 1919, à la suite des événements de la Première Guerre mondiale, que la Constitution a été réformée par l'introduction du suffrage universel et par l'adoption du principe démocratique qui veut que la souveraineté réside dans la Nation.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale en 1945 jusqu'en 1988, la Constitution a été modifiée par neuf textes législatifs différents.

Parmi ces modifications, il faut relever notamment:

- la modification de l'article 11 par la révision de 1948 prévoyant la protection de la famille, le droit au travail, la sécurité sociale et les libertés syndicales;

- la révision de 1956 qui a modifié l'article 37 et introduit un article 49bis pour permettre à notre pays d'adhérer aux traités européens prévoyant la dévolution temporaire de pouvoirs souverains à des organismes internationaux;
- la révision du 27 janvier 1972 ramenant l'âge de l'électorat actif et passif à 18 et 21 ans;
- la révision du 13 juin 1979 dont il faut retenir surtout les modifications apportées à l'article 107 relatif aux communes;
- la révision du 25 novembre 1983 portant sur la formule des serments prévus aux articles 5, 8, 57 et 110 de la Constitution et prévoyant, entre autres, la suppression des termes *„Ainsi Dieu me soit en aide"*.

Depuis 1988, les révisions constitutionnelles se sont succédé à un rythme plus soutenu, de sorte que dans les vingt ans, entre 1988 et 2008, la Constitution a été modifiée par vingt-quatre textes législatifs différents.

Bien qu'il n'existe dans la Loi fondamentale aucune hiérarchie de valeurs entre les divers articles, il y en a qui énoncent pour les citoyens des droits plus tangibles ou qui, dans l'ensemble du droit constitutionnel, ont une valeur de principes généraux. Parmi les matières réformées les plus en vue l'on peut, dans l'ordre chronologique, retenir les révisions suivantes:

- la réforme du Conseil d'Etat, la création des juridictions administratives et la Cour constitutionnelle par la loi du 12 juillet 1996;
- l'abolition de la peine de mort par la loi du 29 avril 1999;
- la réforme de la Cour des comptes par la loi du 2 juin 1999;
- la création de la base constitutionnelle en vue de l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale par la loi du 8 août 2000;
- la révision de la procédure de révision constitutionnelle par la loi du 19 décembre 2003;
- la réforme des dispositions sur le pouvoir réglementaire et l'inscription dans la Constitution des établissements publics par la loi du 19 novembre 2004;
- le réagencement des articles 68 et 69 relatifs à l'immunité des députés par la loi du 1er juin 2006;
- l'inscription dans la Constitution de la protection de la vie privée, du droit de grève, de la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap ainsi que la protection de l'environnement naturel et du bien-être des animaux par la loi du 29 mars 2007;
- la reconnaissance constitutionnelle des partis politiques par la loi du 31 mars 2008;
- la réforme des dispositions sur la nationalité luxembourgeoise par la loi du 28 décembre 2008;
- la modification de l'article 34 de la Constitution par la loi du 12 mars 2009.

Encore faut-il relever que quelque vingt projets ou propositions de révision d'un ou plusieurs articles de la Constitution dont le dépôt est postérieur à 1993, restent inscrits au rôle de la Chambre des Députés.

Dans son avis du 9 décembre 2008 sur le projet de révision de l'article 34 de la Constitution[1], le Conseil d'Etat exprime son inquiétude face aux révisions constitutionnelles plus nombreuses des dernières années en concluant: *„Il en résultera inexorablement une banalisation des révisions constitutionnelles. Cette tendance va au détriment de la stabilité de la Constitution qui cède trop facilement aux besoins passagers et momentanés de la politique. Cette évolution mettra à la longue en cause la rigidité, garantie pourtant essentielle à la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires. Il importe aux yeux du Conseil d'Etat de ne pas perdre de vue cet aspect dans le contexte d'une refonte future de notre Charte fondamentale."*

Cette approche du Conseil d'Etat prônant une refonte de la Charte fondamentale est entièrement partagée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés.

*

1 Doc. parl. No 5967[2].

2. UNE REFONTE DE LA CONSTITUTION

Dans le cadre de l'examen des premières révisions constitutionnelles intervenues depuis 1999, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est rendu compte dès 2000 qu'il était indispensable, dans l'intérêt d'un texte cohérent de la Loi fondamentale, de choisir la voie d'une refonte de la Constitution au lieu de révisions ponctuelles successives.

Il faut d'ailleurs relever que dans le passé plusieurs initiatives ont été prises en vue d'une réforme globale de la Constitution.

Une première initiative en vue d'une révision générale de la Constitution luxembourgeoise a été abordée dans le rapport présenté à la Chambre des Députés en juin 1913 par le Député Michel Welter[2]. Mises à part les révisions constitutionnelles opérées en 1919, le rapport de 1913, qui avait parlé d'une refonte, n'a pas eu d'autres suites concrètes.

Une deuxième démarche a été engagée par le Gouvernement dans la déclaration du 23 juillet 1984 retenant la nécessité d'une réflexion sur le texte de la Constitution à laquelle le Gouvernement voulait *„associer toutes les forces vives de la nation, c'est-à-dire les organisations professionnelles, politiques, syndicales et religieuses les plus représentatives sur le plan national, les milieux juridiques ou scientifiques, divers organes consultatifs ainsi que des associations soucieuses de notre environnement humain et de la qualité de vie"*[3].

Cette vaste enquête lancée par le Gouvernement n'a pas abouti à une réforme d'ensemble de la Constitution, mais uniquement à la déclaration de révision constitutionnelle de la Chambre des Députés du 31 mai 1989[4] portant sur le chapitre intitulé *„Des Luxembourgeois et de leurs droits"* et sur 14 autres articles. La Constituante sortie des élections de juin 1989 a entamé en commission les discussions de révision de plusieurs articles sans aboutir à une proposition concrète, de sorte que la Chambre des Députés, dans sa séance du 20 mai 1994, a déclaré révisables quelque 44 articles.

Cinq ans plus tard, dans sa déclaration du 21 mai 1999, la Chambre a retenu une liste de 115 articles susceptibles de révision[5]. Parmi les articles non susceptibles de révision figuraient surtout des dispositions concernant le Grand-Duc.

Cette volonté de la Chambre des Députés de procéder à une révision d'ensemble de la Loi fondamentale était partagée et soutenue par le nouveau Gouvernement formé après les élections du 13 juin 1999. L'accord de coalition joint à la déclaration du Premier Ministre devant la Chambre des Députés le 12 août 1999[6] se prononce pour une rédaction nouvelle de la Constitution: *„Même si la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 a fait ses preuves, le Gouvernement estime qu'il y a lieu, à l'aube du nouveau millénaire, de procéder à la rédaction d'une Charte fondamentale nouvelle qui tient compte des réalités constitutionnelles et politiques du pays. Le développement du droit international et européen, le fonctionnement des institutions de l'Etat et la création récente d'une Cour constitutionnelle exigent de consolider et de préciser l'assise que la Constitution fournit à l'Etat."*

Indépendamment de cette réforme constitutionnelle générale souhaitée par le Gouvernement, celui-ci ne manqua pas d'inviter la Chambre à réviser rapidement les dispositions de la Constitution sur le pouvoir réglementaire et l'article 114 arrêtant les modalités de la révision constitutionnelle, révisions réalisées au cours de la législature de 1999 à 2004.

La refonte générale de la Constitution ne put être entamée qu'après la modification de l'article 114 de la Constitution ouvrant la voie à l'examen de tous les articles, y compris ceux encore exclus d'une révision par la déclaration précitée de la Chambre des Députés du 21 mai 1999.

La volonté des pouvoirs constitués de procéder à une refonte de la Constitution qui s'est manifestée au cours de la dernière décennie se détache nettement des réticences et des hésitations antérieures. S'appuyant sur la nécessité de la stabilité de la Loi fondamentale, les Constituants successifs ont limité les modifications à des adaptations dictées, soit par des changements conceptuels évidents relatifs à la répartition des compétences étatiques à la base de toute démocratie moderne, soit par des changements inévitables dans les relations extérieures de notre pays.

---

2 Compte rendu de la Chambre des Députés 1912-1913, Annexes.

3 Lettre de saisine du 6 janvier 1986, Doc. parl. 3342[1], session parlementaire 1988-1989.

4 Doc. parl. No 3342.

5 Mémorial A No 65 du 9 juin 1999, pages 1427 à 1433.

6 Compte rendu de la Chambre des Députés, deuxième session extraordinaire 1999, page 79 et suivantes.

En examinant les raisons qui plaident actuellement en faveur d'une refonte de la Constitution, l'on peut en retenir trois: la modernisation de la terminologie désuète par endroits, la nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs et l'inscription dans la Constitution des dispositions relevant d'une pratique coutumière et inscrites dans d'autres textes échappant à l'intervention du législateur.

Rédigée vers le milieu du dix-neuvième siècle, la Constitution reflète les idées et la conception de l'Etat d'alors. L'acception des mots et concepts qu'elle tend à exprimer ne correspond plus à la signification qu'ont les mêmes termes de nos jours. *„Une lecture superficielle de la Constitution par un lecteur non averti, qui ne connaîtrait pas réellement notre société et notre façon de vivre et notre façon d'agir en politique, pourrait susciter des malentendus!"* constate déjà le Député Georges Margue en 1989[7].

Ainsi l'article 3 dit que la *„Couronne"* est héréditaire dans la famille de Nassau, alors que la notion et l'extension du terme de *„Couronne"* ne sont nulle part définies.

Aux termes de l'article 46, *„L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi",* cette expression pouvant faire croire que les lois sont décidées ailleurs, la Chambre n'ayant comme attribution législative que d'y donner son *„assentiment"* sans pouvoir y apporter des amendements.

Un autre article pouvant prêter à malentendu est l'article 49, prévoyant que la *„justice est rendue au nom du Grand-Duc"* et que *„les arrêts et jugements sont exécutés"* en son nom. Ces expressions sont-elles encore conformes aux principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire?

Un deuxième volet de problèmes se dégage de ce qu'il est convenu d'appeler *„les fictions"*, expression désignant une interprétation des textes constitutionnels qui ne correspond plus avec le texte réel, du fait de l'évolution pratique. Les événements, qui ont entraîné une révision de l'article 34 de la Constitution au cours du mois de décembre 2008, en sont un bel exemple. Ces événements ont d'ailleurs amené la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à s'interroger sur certains pouvoirs réservés au Grand-Duc. La Commission est d'avis qu'il faudra pour l'avenir épargner au Grand-Duc et au pays des épreuves comparables à celles du mois de décembre 2008.

Les textes constitutionnels proposés tendent à renforcer la position du Grand-Duc en tant que chef de l'Etat, *„symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale"*, et à adapter en conséquence les dispositions de la Constitution risquant de mêler le chef de l'Etat à des décisions politiques dont la responsabilité doit être endossée par d'autres organes constitutionnels.

Doivent être intégrées dans la Constitution, sous une forme adaptée, toutes les dispositions relatives à la succession au trône, à la régence et à la lieutenance qui, actuellement, doivent être dégagées en partie du texte du Pacte de famille de la Maison de Nassau de 1783.

Enfin, la Loi fondamentale mérite d'être complétée par les pratiques politiques dont toutes les démocraties, y compris notre pays, se sont accommodées et qui ont trait à la formation du Gouvernement et aux relations entre la Chambre des Députés et le Gouvernement, ce dernier devant, avant son entrée en fonction, demander la confiance de la Chambre.

*

3. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

Dans son approche méthodique, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a maintenu, dans les grandes lignes, la structure de la Constitution en vigueur regroupant, dans des chapitres successifs, les éléments constitutifs de l'Etat, les droits fondamentaux et les organes de l'Etat. Elle n'a pas modifié la suite des chapitres relatifs au Grand-Duc, à la Chambre des Députés et au Gouvernement. Toutefois, dans la logique des dispositions nouvelles qui ne prévoient plus l'intervention du chef de l'Etat dans le déroulement de la procédure législative, le chapitre sur la Chambre des Députés, premier pouvoir dans l'Etat, devrait précéder le chapitre relatif au Grand-Duc.

Les réticences exprimées pendant près de 150 ans à l'égard de toutes modifications de la Loi fondamentale mènent nécessairement à une réforme plus substantielle, surtout en ce qui concerne les chapitres qui n'ont guère subi d'adaptations depuis 1868.

---

7 Feuille de liaison de la Conférence Saint-Yves No 72, page 12.

Dans les lignées d'un nouvel ordonnancement, ce sont partant surtout les dispositions constitutionnelles relatives au chef de l'Etat et au Gouvernement qui subissent les adaptations les plus substantielles, alors que celles relatives à la Chambre des Députés ou au pouvoir judiciaire connaissent des modifications moins spectaculaires, sans être sans doute pas moins importantes.

Le premier chapitre tend à regrouper les éléments qui caractérisent l'Etat luxembourgeois: sa forme politique, la souveraineté, le chef de l'Etat, le territoire et les dispositions sur la nationalité.

Ce chapitre regroupe des dispositions qui, dans la Constitution en vigueur, sont éparpillées à travers l'ensemble du texte.

Sauf la modification prévue à l'article 3, alinéa 2, affirmant que la souveraineté est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays, les textes proposés maintiennent les dispositions en vigueur. L'article 3 en vigueur est supprimé, alors que la succession au trône est réglée par les articles 42 à 50 du texte nouveau.

Pour le chapitre 2 relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne, autour des mots-clés de dignité, égalité et libertés. Les garanties dans le domaine social et économique et dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen face à l'administration publique sont regroupés sous les termes *„solidarité et citoyenneté"*.

Le texte lui-même innove sur quatre points:

- D'abord, il est complété par les articles 11 et 13 nouveaux prévoyant, d'une part, l'inviolabilité de la dignité humaine et, d'autre part, la prohibition de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants.
- L'article 27 remplace l'ancien article 28 de la Constitution. Le texte proposé s'étend à toutes les communications à caractère personnel et non seulement au secret des lettres.
- L'article 37 impose à l'Etat une obligation de moyen visant à permettre à chaque personne de vivre dans notre pays dans un logement approprié.
- Enfin, la modification proposée à l'endroit de l'article 41 tend à évoquer la langue luxembourgeoise dans la Constitution.

L'article 32 nouveau qui correspond à l'article 23 en vigueur ne reproduit plus la dernière phrase de l'alinéa premier relative à l'assistance médicale et sociale.

Le chapitre 3 relatif au Grand-Duc regroupe sous une première section toutes les dispositions concernant la succession au trône, la régence et la lieutenance. Les textes constitutionnels proposés remplacent les textes sur le droit de succession au trône prévu au Pacte de famille de la Maison de Nassau. Pour le détail des modifications, il est renvoyé au commentaire des articles.

La section 2 du même chapitre 3 traite des pouvoirs du Grand-Duc. Dans la foulée de la révision de l'article 34 de la Constitution supprimant la prérogative du Grand-Duc de sanctionner les lois votées par la Chambre des Députés, il est proposé de regrouper au chapitre 4 toutes les dispositions ayant trait à la procédure législative. Dans cet ordre d'idées, la Commission propose à l'endroit de l'article 85 nouveau un article disposant que le Président de la Chambre des Députés transmet les lois votées au Gouvernement aux fins de promulgation et de publication dans le délai de trois mois de la date de la transmission. Les articles 46 et 47 en vigueur font l'objet des articles 79 à 81 sous une forme modifiée.

Les dispositions de l'article 35 actuel relatives aux nominations civiles et militaires ont été transférées au chapitre 5 où elles formeront le nouvel article 100.

L'article 37 en vigueur est scindé en six articles distincts. Tout ce qui a trait au territoire est renvoyé au chapitre 1er, section 2 nouveau. Les dispositions relatives aux traités sont regroupées sous le chapitre 8 nouveau et le texte traitant du commandement de l'armée est reproduit au chapitre 9 nouveau.

Le droit régalien *„de battre monnaie"* est supprimé, dans la mesure où ce droit se réduit d'ores et déjà au privilège du Grand-Duc de faire frapper la monnaie à son effigie.

Les dispositions de l'article 43 actuel sur la liste civile sont modifiées dans le but d'assurer une plus grande sécurité dans l'intérêt du Grand-Duc.

L'article 48 en vigueur prévoyant que *„L'interprétation des lois par voie d'autorité ne peut avoir lieu que par la loi"* est supprimé. Les lois interprétatives, de par leurs effets rétroactifs, ont, dans le passé, soulevé des discussions véhémentes. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis qu'il est préférable de supprimer cet article, d'autant plus que la Chambre des Députés peut, à tout moment, modifier une loi existante, le texte modifié ne valant toutefois que pour l'avenir.

L'article 49 en vigueur est transféré au chapitre 7 relatif à la Justice et l'article 49bis est reproduit au chapitre 8 *„Des relations internationales"*.

Le chapitre 4 relatif à la Chambre des Députés prévoit, en dehors de plusieurs adaptations mineures, sept modifications plus importantes:

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

Le chapitre 5 *„Du Gouvernement"* fait l'objet d'une modification d'ensemble. Il est renvoyé au commentaire des articles de ce chapitre.

Le chapitre 6 relatif au Conseil d'Etat reste inchangé.

Le chapitre 7 traitant de la Justice est complété par un article 104 nouveau qui reprend le texte de l'article 49 en vigueur en omettant la référence au Grand-Duc.

Mises à part quelques adaptations de texte, le chapitre 7 est complété par un article 105 nouveau énonçant l'indépendance des juges et du ministère public.

Le chapitre 8 relatif aux relations internationales regroupe les dispositions des articles 37, 49bis et 118 en vigueur.

Le chapitre 9 sur la Force publique comprend, en dehors de l'article 97 en vigueur, les dispositions de l'alinéa final de l'article 37 en vigueur.

Les articles 96 et 98 actuels sont supprimés pour les motifs développés au commentaire des articles.

Le chapitre 10 sur les finances reprend les dispositions du chapitre VIII en vigueur. Toutefois, les dispositions sur les impositions communales prévues à l'article 99 en vigueur sont supprimées et transférées au chapitre 11 relatif aux communes.

Pour le chapitre 11 sur les communes, il est renvoyé pour les modifications prévues au commentaire des articles.

Le chapitre 12 sur les établissements publics reproduit sans modification le texte de l'article 108bis.

Le chapitre 13 reproduit quelques dispositions particulières, dont celles très importantes sur la procédure de révision de la Constitution (art. 142 nouveau).

Les articles 109 et 111 en vigueur ont été transférés au chapitre 1er et sont reproduits d'une façon modifiée respectivement aux articles 8 et 10 nouveaux.

A l'article 139 nouveau (art. 110 en vigueur), la Commission propose d'omettre le paragraphe (2) qui trouve mieux sa place dans la législation sur le statut des fonctionnaires publics.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de ne pas reprendre dans le texte de la révision constitutionnelle les articles 116, 117, 119 et 120 qui constituent des dispositions transitoires dans le contexte de la Constitution en vigueur, mais qui doivent être omises, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité juridique.

Toutefois, il faudra ajouter en cours de procédure de révision un article nouveau prévoyant l'abrogation de la Constitution en vigueur et réglant la question de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

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

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

Art. 1er. Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible. (cf. article 1 de la Constitution)

Art. 2. Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. (cf. article 51, paragraphe (1) de la Constitution)

Art. 3. La souveraineté réside dans la Nation.

Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays. (cf. article 32, paragraphe (1) de la Constitution)

Art. 4. Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. (cf. article 33, 1ère phrase de la Constitution)

Art. 5. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. (cf. article 32bis de la Constitution)

Section 2.– Du territoire

Art. 6. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. (cf. article 37, alinéa 5 de la Constitution)

Art. 7. Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. (cf. article 2 de la Constitution)

Art. 8. La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement.

Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves. (cf. articles 71 et 109 de la Constitution)

Section 3.– De la nationalité et des droits politiques

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

La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits. (cf. article 9, alinéa 2 de la Constitution)

Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. (cf. article 9, alinéa 3 Constitution)

Art. 10. Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. (cf. article 111 de la Constitution)

Chapitre 2.– *Des libertés publiques et des droits fondamentaux*

Section 1.– Dignité

Art. 11. La dignité humaine est inviolable.

Art. 12. La peine de mort ne peut être établie. (cf. article 18 de la Constitution)

Art. 13. Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.

Art. 14. L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. (cf. article 11, paragraphe (1) de la Constitution)

Art. 15. L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. (cf. article 11, paragraphe (3) de la Constitution)

Section 2.– Egalité

Art. 16. Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. (cf. article 11, paragraphe (2) de la Constitution)

Art. 17. Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. (cf. article 10bis de la Constitution)

Section 3.– Libertés

Art. 18. La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. (cf. article 12 de la Constitution)

Art. 19. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. (cf. article 13 de la Constitution)

Art. 20. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. (cf. article 14 de la Constitution)

Art. 21. La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. (cf. article 17 de la Constitution)

Art. 22. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. (cf. article 15 de la Constitution)

Art. 23. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. (cf. article 16 de la Constitution)

Art. 24. La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne pourra jamais être établie. (cf. article 24 de la Constitution)

Art. 25. La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. (cf. article 25 de la Constitution)

Art. 26. La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. (cf. article 26 de la Constitution)

Art. 27. Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. (cf. article 28 de la Constitution)

Art. 28. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. (cf. article 19 de la Constitution)

Art. 29. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. (cf. article 20 de la Constitution)

Art. 30. Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. (cf. article 21 de la Constitution)

Art. 31. L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. (cf. article 22 de la Constitution)

Art. 32. L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.

Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.

La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.

Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. (cf. article 23 de la Constitution)

Section 4.– Solidarité et citoyenneté

Art. 33. La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit.

La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. (cf. article 11, paragraphe (4) de la Constitution)

Art. 34. La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. (cf. article 11, paragraphe (5) de la Constitution)

Art. 35. La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. (cf. article 11, paragraphe (6), alinéa 1er de la Constitution)

En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements. (cf. article 11, paragraphe (6), alinéa 2 de la Constitution)

La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. (cf. article 11, paragraphe (6), alinéa 3 de la Constitution)

Art. 36. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

Il promeut la protection et le bien-être des animaux. (cf. article 11bis de la Constitution)

Art. 37. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié.

Art. 38. Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. (cf. article 27, 1ère phrase de la Constitution)

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

Art. 39. Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. (cf. article 30 de la Constitution)

Art. 40. Les fonctionnaires publics, à quelque ordre qu'ils appartiennent, les membres du Gouvernement exceptés, ne peuvent être privés de leurs fonctions, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi. (cf. article 31 de la Constitution)

Art. 41. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire. (cf. article 29 de la Constitution)

L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise.

Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*

Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance

Art. 42. Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation.

Art. 43. A défaut de descendance de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.

A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. (cf. article 7, alinéa 2 de la Constitution)

Art. 44. Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. (cf. article 5, paragraphe (1), 1ère phrase de la Constitution)

Art. 45. Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant:

„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles.“ (cf. article 5 de la Constitution)

Art. 46. A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent.

Art. 47. Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. (cf. article 6 de la Constitution)

Art. 48. Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence.

Art. 49. La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42.

Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45.

Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 50. A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité.

Art. 51. Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc.

Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. (cf. article 42 de la Constitution)

Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc

Art. 52. Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même. (cf. article 32, paragraphe (2) de la Constitution)

Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays. (cf. article 33, 2ième phrase de la Constitution)

Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. (cf. article 45 de la Constitution)

Art. 53. La personne du Grand-Duc est inviolable. (cf. article 4 de la Constitution)

Art. 54. Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. (cf. article 36 de la Constitution)

Art. 55. Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. (cf. article 32, paragraphe (3) de la Constitution)

Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. (cf. article 32, paragraphe (4) de la Constitution)

Art. 56. Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. (cf. article 38 de la Constitution)

Art. 57. Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. (cf. article 41 de la Constitution)

Art. 58. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. (cf. article 40 de la Constitution)

Art. 59. Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale.

Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. (cf. article 43 de la Constitution)

Art. 60. Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. (cf. article 44 de la Constitution)

Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*

Section 1.– Fonctions et composition

Art. 61. La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. (cf. article 50 de la Constitution)

Art. 62. (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

(2) L'élection est directe.

(3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi.

(4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:
– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

(cf. article 51, paragraphes (3) à (6) de la Constitution)

Art. 63. Pour être électeur, il faut:
1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
2° jouir des droits civils et politiques;
3° être âgé de dix-huit ans accomplis.

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. (cf. article 52, alinéas 1 et 2 de la Constitution)

Art. 64. Pour être éligible, il faut:
1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
2° jouir des droits civils et politiques;
3° être âgé de dix-huit ans accomplis;
4° être domicilié dans le Grand-Duché.

Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. (cf. article 52, alinéas 3 et 4 de la Constitution)

Art. 65. Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:

1° les condamnés à des peines criminelles;

2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.

Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.

Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. (cf. article 53 de la Constitution)

Art. 66. (1) Le mandat de député est incompatible:

1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;

2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;

3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;

4° avec celles de membre de la Cour des comptes;

5° avec celles de commissaire de district;

6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;

7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.

(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. (cf. article 54, paragraphes (1) et (2) de la Constitution)

Art. 67. Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. (cf. article 58 de la Constitution)

Art. 68. Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.

Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. (cf. article 54, paragraphe (3) de la Constitution)

Art. 69. Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. (cf. article 55 de la Constitution)

Art. 70. Les députés sont élus pour cinq ans. (cf. article 56 de la Constitution)

Section 2.– Organisation et fonctionnement

Art. 71. (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. (cf. article 57, paragraphe (1) de la Constitution)

(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement. (cf. article 57, paragraphe (2) de la Constitution)

(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés. (cf. article 57, paragraphe (3) de la Constitution)

Art. 72. A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. (cf. article 60 de la Constitution)

Art. 73. Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. (cf. article 61 de la Constitution)

Art. 74. Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. (cf. article 62 de la Constitution)

Art. 75. La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. (cf. articles 51, paragraphe (2) et 70 de la Constitution)

Art. 76. (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.

(2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement. (cf. article 72, paragraphe (1) de la Constitution)

(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire.

Art. 77. La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.

Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. (cf. article 72, paragraphe (2) de la Constitution)

Art. 78. Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99.

Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. (cf. article 74 de la Constitution)

Section 3.– Attributions législatives

Art. 79. Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption. (cf. article 47, alinéa 1er de la Constitution)

Art. 80. Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. (cf. article 47, alinéa 2 de la Constitution)

Art. 81. Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. (cf. article 46 de la Constitution)

Art. 82. La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. (cf. article 66 de la Constitution)

Art. 83. La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal.

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

Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. (cf. article 65 de la Constitution)

Art. 84. Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. (cf. article 59 de la Constitution)

Art. 85. La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. (cf. article 34 de la Constitution)

Art. 86. L'initiative législative populaire est réglée par la loi.

Art. 87. La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi. (cf. article 51, paragraphe (7) de la Constitution)

Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés

Art. 88. La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. (cf. article 64 de la Constitution)

Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés.

Art. 89. La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés. (cf. article 67, alinéa 2 de la Constitution)

Section 5.– Statut du député

Art. 90. Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. (cf. article 68 de la Constitution)

Art. 91. A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.

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

L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. (cf. article 69 de la Constitution)

Art. 92. Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. (cf. article 75 de la Constitution)

Chapitre 5.– *Du Gouvernement*

Art. 93. Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat. (cf. article 76, alinéa 1er de la Constitution)

Art. 94. (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. (cf. article 77 de la Constitution)

(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes. (cf. article 76, alinéa 1er de la Constitution)

(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit:

„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité." (cf. article 110, paragraphe (2) de la Constitution)

Art. 95. Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle.

Art. 96. Le Gouvernement dirige la politique générale du pays.

Art. 97. Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. (cf. article 76, alinéa 2 de la Constitution)

Art. 98. (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.

(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement.

Art. 99. (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.

(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.

(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement.

Art. 100. (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. (cf. article 35 de la Constitution)

Art. 101. (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. (cf. article 78 de la Constitution)

(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

(3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

(4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

(5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.

La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions.

Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.

L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire.

(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. (cf. article 81 de la Constitution)

(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. (cf. article 83 de la Constitution)

Art. 102. (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence. (cf. article 80 de la Constitution)

(2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.

(3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.

(4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat.

Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*

Art. 103. Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.

L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. (cf. article 83bis de la Constitution)

Chapitre 7.– *De la Justice*

Section 1.– Dispositions communes

Art. 104. La justice est rendue par les cours et tribunaux. (cf. article 49, alinéa 1er de la Constitution)

Art. 105. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.

Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

Art. 106. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. (cf. article 84 de la Constitution)

Art. 107. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. (cf. article 85 de la Constitution)

Art. 108. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. (cf. article 86 de la Constitution)

Art. 109. L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. (cf. article 87 de la Constitution)

Art. 110. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. (cf. article 88 de la Constitution)

Art. 111. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. (cf. article 89 de la Constitution)

Art. 112. Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. (cf. article 95, 1ère phrase de la Constitution)

Art. 113. La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. (cf. article 95, 2ième phrase de la Constitution)

Art. 114. Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. (cf. article 91 de la Constitution)

Art. 115. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. (cf. article 92 de la Constitution)

Art. 116. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. (cf. article 93 de la Constitution)

Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire

Art. 117. Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. (cf. article 90 de la Constitution)

Art. 118. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. (cf. article 94 de la Constitution)

Section 3.– Des juridictions administratives

Art. 119. (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.

(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.

(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.

(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. (cf. article 95bis de la Constitution)

Section 4.– De la Cour Constitutionnelle

Art. 120. (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.

(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.

(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. (cf. article 95ter de la Constitution)

Chapitre 8.– *Des relations internationales*

Art. 121. Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.

Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. (cf. article 37, alinéa 1er de la Constitution)

Art. 122. L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. (cf. articles 49bis et 37, alinéa 2 de la Constitution)

Art. 123. Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. (cf. article 37, alinéa 4 de la Constitution)

Art. 124. Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut. (cf. article 118 de la Constitution)

Chapitre 9.– *De la Force publique*

Art. 125. L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi. (cf. article 97 de la Constitution)

Art. 126. Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi. (cf. article 37, dernier alinéa, 1ère partie de phrase de la Constitution)

Art. 127. Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. (cf. article 37, dernier alinéa, 2e partie de phrase de la Constitution)

Chapitre 10.– *Des Finances*

Art. 128. .Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. (cf. article 99, 1er tiret de la Constitution)

Art. 129. Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. (cf. article 100 de la Constitution)

Art. 130. Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. (cf. article 101 de la Constitution)

Art. 131. (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés.

(2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.

(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. (cf. article 99, 2ième à 7ième phrases de la Constitution)

Art. 132. Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. (cf. article 103 de la Constitution)

Art. 133. Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. (cf. article 104 de la Constitution)

Art. 134. (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. (cf. article 105 de la Constitution)

Art. 135. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. (cf. article 106 de la Constitution)

Chapitre 11.– *Des Communes*

Art. 136. (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.

(2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.

(3) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal.

Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle.

(4) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

(5) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution.

(6) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.

(7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. (cf. article 107 de la Constitution)

(8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. (cf. articles 99, avant-dernière phrase et 107 de la Constitution)

Art. 137. La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. (cf. article 108 de la Constitution)

Chapitre 12.– *Des Etablissements publics*

Art. 138. La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. (article 108bis de la Constitution)

Chapitre 13.– *Dispositions particulières*

Art. 139. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. (cf. article 110 de la Constitution)

Art. 140. Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. (cf. article 112 de la Constitution)

Art. 141. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. (cf. article 113 de la Constitution)

Art. 142. Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. (cf. article 114 de la Constitution)

Art. 143. Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. (cf. article 115 de la Constitution)

Art. 144. Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.

Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi.

Art. 145. Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Les chiffres entre parenthèses renvoient aux articles correspondants de la Constitution en vigueur.

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

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

Article 1er (article 1er)

Le libellé de l'article 1er a fait l'objet, depuis 1848, de quatre révisions, à savoir en 1856, 1865, 1948 et 1998.

Pour le Constituant de 1848, le Grand-Duché de Luxembourg *„forme un Etat indépendant, indivisible et inaliénable"*.

Les dispositions inscrites dans la Constitution de 1848 et dans celle de 1856 retiennent que notre pays fait partie de la Confédération germanique. Ces dispositions sont abrogées par le Constituant de 1868, qui, à la suite du Traité de Londres, complète la première phrase du texte de 1848 par l'ajout que le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat *„perpétuellement neutre"*. Cette dernière qualification est supprimée lors de la révision constitutionnelle de 1948 qui énonce pour l'article 1er le libellé suivant:

„Le Grand-Duché de Luxembourg forme un Etat libre, indépendant et indivisible."

Le Constituant de 1998 a ajouté au libellé de 1948 le terme *„démocratique",* dans le souci d'affirmer que l'Etat est basé sur un certain nombre d'éléments constitutifs d'un Etat de droit qui vont plus loin que le terme de *„démocratie parlementaire"* inscrit à l'article 51 de la Constitution. Parmi ces éléments, les auteurs de la révision de 1998 ont cité la séparation des pouvoirs, la garantie des droits fondamentaux, le pluralisme politique. En somme l'affirmation que l'Etat est *„démocratique"* constitue une pétition d'un principe que la Constitution doit concrètement mettre en œuvre. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de supprimer le terme *„démocratique"* à l'article 1er et d'inscrire à l'article 2 les dispositions actuelles de l'article 51, paragraphe (1).

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de compléter le texte de l'article 1er par un nouvel ajout retenant que l'Etat est un Etat *„de droit"*.

L'Etat lui-même et les instances participant au pouvoir doivent en effet agir selon les règles de droit (Rechtsstaat), par opposition à l'Etat où règne le bon vouloir ou l'arbitraire.

Le terme *„indivisible",* qui visait en 1848 *„à rendre impossible le partage du territoire du Grand-Duché entre deux ou plusieurs membres de la dynastie"* (Conseil d'Etat, doc. parl. 3895[1]), peut garder son utilité. Le principe de l'indivisibilité du territoire interdit toute démarche visant à porter atteinte aux attributions et compétences territoriales fixées par la Constitution elle-même.

Article 2 (article 51, paragraphe (1))

La plupart des Constitutions modernes définissent le régime politique de l'Etat.

La forme politique du Grand-Duché de Luxembourg est celle d'une monarchie constitutionnelle. Les fonctions du chef de l'Etat qui sont héréditaires dans la famille grand-ducale sont définies par la Constitution. Celle-ci prévoit que le Grand-Duc n'a *„d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même"*.

La Constitution en vigueur n'emploie nulle part le terme de *„monarchie"* pour définir le régime politique. L'article 51, paragraphe (1), retient toutefois que *„Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire."*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis que la disposition de l'article 51 actuel caractérise suffisamment le régime politique du Grand-Duché de Luxembourg. Elle propose de reprendre ce texte à l'article 2.

Article 3 (article 32, paragraphe (1))

Cet article reprend la première phrase du premier paragraphe de l'article 32, en remplaçant les termes *„puissance souveraine"* par celui de *„souveraineté"*.

La deuxième phrase de l'article 32 (1) est modifiée, à l'instar de la Constitution belge, pour mieux tenir compte de la réalité politique et surtout pour mettre le texte en concordance avec d'autres dispositions constitutionnelles qui réservent certaines compétences, indépendamment de celles attribuées au Grand-Duc, à d'autres organes, notamment à la Chambre des Députés.

Le texte proposé ne se prononce pas sur les pouvoirs qui doivent intervenir dans l'exercice de la souveraineté. Ces pouvoirs sont suffisamment déterminés par la Constitution et d'autres lois particulières.

Article 4 (article 33, première phrase)

Cet article reprend textuellement la première phrase de l'article 33 de la Constitution, tel qu'il a été adopté lors de la révision du 12 janvier 1998 (doc. parl. 3908).

Pour le Constituant de 1998, le Grand-Duc incarne, en tant que chef de l'Etat, la continuité de l'Etat et des institutions.

A côté des attributions formelles inscrites dans la Constitution, les auteurs de la révision constitutionnelle de 1998 ont relevé trois fonctions du Grand-Duc qui caractérisent son rôle dans la réalité politique luxembourgeoise:

> *„Tout d'abord, il y a la fonction symbolique du Grand-Duc dans son action au Luxembourg et à l'étranger: le chef de l'Etat exprime l'identité du pays, il symbolise l'unité et la permanence de l'Etat au-delà des divisions politiques.*
>
> *Il y a ensuite la fonction importante de gardien des institutions. Cette fonction est matériellement assurée par des dispositions constitutionnelles qui assurent au chef de l'Etat une permanence supérieure à celle des autres institutions et notamment du Parlement.*
>
> *Il y a enfin la fonction d'arbitre: Dans des circonstances difficiles, le chef de l'Etat peut exercer son influence morale. De même, le pouvoir lui revient de choisir la personne qui doit assurer la présidence du Gouvernement. Evidemment, ce faisant, il doit faire en sorte que le Gouvernement puisse trouver un soutien parlementaire suffisant et donc respecter le choix du corps électoral."* (Doc. parl. 3908[2], page 3)

Article 5 (article 32bis)

Les partis politiques ont été inscrits dans la Constitution par la révision constitutionnelle votée par la Chambre des Députés le 5 décembre 2007 et le 11 mars 2008 (doc. parl. 5673).

L'article 5 reprend textuellement le libellé de l'article 32bis.

Section 2.– Du territoire

Article 6 (article 37, alinéa 5)

Les dispositions de l'article 6 sont reprises textuellement de l'article 37, alinéa 5.

Tout ce qui touche à une modification de la configuration territoriale, y compris toute adaptation des frontières, est soumis à l'approbation de la Chambre des Députés.

Cette approbation intervient sous forme d'une loi votée à la majorité simple. Comme tout ce qui touche à cette matière est le fruit de négociations menées avec d'autres Etats, les députés n'ont guère de possibilité de présenter des amendements sans mettre en cause l'accord conclu.

Article 7 (article 2)

Cet article correspond au texte actuel de l'article 2 qui est resté inchangé depuis 1848.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle maintient le texte dans sa forme actuelle, même si la référence aux cantons ne présente guère d'utilité. Les résultats des discussions en cours sur une éventuelle réorganisation territoriale permettront de revenir, le moment venu, sur le contenu de cet article.

Article 8 (articles 71 et 109)

L'article 8 regroupe les dispositions des articles 71 et 109.

L'article 71 prévoit que *„les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché"*.

Aux termes de l'article 109 *„la ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement"*, qui *„ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves"*.

Ces textes datent de 1848 et n'ont pas subi de modifications depuis lors. Le fait de réunir dans un seul article les dispositions des articles 71 et 109 permet de les adapter et de prévoir notamment que le siège de la Chambre des Députés, à l'instar de ce qui est prévu pour le Gouvernement, ne peut être déplacé que momentanément et pour des raisons graves.

Le terme „siège" vise le lieu où les institutions publiques et administratives sont installées. Le texte n'exclut pas la tenue de réunions à l'extérieur de la ville de Luxembourg.

Section 3.– De la nationalité et des droits politiques

Article 9 (article 9)

Cet article reproduit les dispositions de l'article 9 de la Constitution, en tenant toutefois compte des modifications en relation avec l'article 9, alinéa 1er (doc. parl. 5672) et celle portant abrogation de l'article 10 (doc. parl. 5595) adoptées par les votes de la Chambre des Députés le 30 avril et 15 octobre 2008.

Article 10 (article 111)

Cet article qui correspond à l'article 111 de la Constitution en vigueur est resté inchangé depuis la Constitution de 1848 où il figurait en tant qu'article 115.

Il est proposé de maintenir cet article dans sa substance, tout en adaptant plusieurs termes. Ainsi les termes *„tout étranger"* sont remplacés par *„toute personne"*. La protection *„accordée aux personnes et aux biens"* n'est pas limitée aux étrangers. 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 a souvent une connotation désestimante.

La Commission propose de remplacer les termes *„sauf les exceptions établies par la loi"* par les termes *„conformément à la Constitution et aux lois"* alors que la Constitution elle-même exclut les non-Luxembourgeois de certains droits, notamment des droits politiques. Elle n'a pas jugé nécessaire de renvoyer aux droits garantis aux étrangers par les conventions internationales ratifiées par notre pays.

Chapitre 2.– *Des libertés publiques et des droits fondamentaux*

Section 1.– Dignité

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose pour ce chapitre une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, autour des mots-clés de dignité, égalité et libertés. Les garanties dans le domaine social et économique et dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen en face de l'administration publique sont regroupés sous les termes *„solidarité et citoyenneté"*.

Article 11 (article nouveau)

La Commission propose de mettre comme premier article de ce chapitre une disposition qui énonce la valeur du respect de la dignité humaine. L'inviolabilité de la dignité humaine constitue le fondement même des droits fondamentaux.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme retient en principe dans son préambule *„que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde"*.

Parmi les droits de l'homme qui expriment directement une mise en application du principe de la dignité humaine, figurent en premier lieu les quatre droits élémentaires qui forment le noyau dur des droits de l'homme:

- droit à la vie,
- droit de ne pas être torturé ou de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants,
- droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude, et

• droit à la non-rétroactivité de la loi pénale.

L'interdiction de la peine de mort et le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale sont inscrits aux articles 12 et 18 ci-après.

Article 12 (article 18)

Sans observations.

Article 13 (article nouveau)

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'inscrire dans la Constitution un article nouveau qui retient le principe de l'interdiction de la torture en reprenant le texte inscrit dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme: *„Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants."*

Article 14 (article 11, paragraphe (1))

Sans observations.

Article 15 (article 11, paragraphe (3))

Sans observations.

Section 2.– Egalité

Article 16 (article 11, paragraphe (2))

Sans observations.

Article 17 (article 10bis)

Sans observations.

Section 3.– Libertés

Article 18 (article 12)

Sans observations.

Article 19 (article 13)

Sans observations.

Article 20 (article 14)

Sans observations.

Article 21 (article 17)

Sans observations.

Article 22 (article 15)

Sans observations.

Article 23 (article 16)

Sans observations.

Article 24 (article 24)

Sans observations.

Article 25 (article 25)

Sans observations.

Article 26 (article 26)

Sans observations.

Article 27 (article 28)

Cet article a fait l'objet d'un projet de révision de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle déposée à la Chambre des Députés par M. Georges Margue en date du 24 mars 1994. Ce projet visait à regrouper en un seul article les dispositions actuelles des articles 15 et 28 de la Constitution (doc. parl. 3899).

Le texte retenu était libellé comme suit:

„**Art. 15.–** *Toute personne bénéficie du droit à l'inviolabilité de la vie privée. Le secret de toutes les formes de communication est garanti. Aucune restriction ne peut y être apportée, si ce n'est dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit, les restrictions s'effectuant sous le contrôle d'une instance judiciaire.“*

Dans son avis du 6 mai 1994, le Conseil d'Etat constate d'abord que d'après l'article 28 de la Constitution, le secret des lettres est inviolable et que la Constitution ne prévoit pas expressément la possibilité d'y déroger. Toutefois, ces dérogations existent. Le Conseil d'Etat en cite quelques-unes et il en conclut que le secret des lettres *„n'a jamais été considéré comme absolu, ni dans la législation, ni dans la pratique judiciaire“*.

Pour le Conseil d'Etat le terme *„droit au respect de la vie privée couvre en effet un domaine juridique très vaste, et il est difficile, voire impossible, d'en donner une définition qui soit utilisable au plan juridique“*.

Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il convient de consacrer le respect de la vie privée dans la Constitution, comme notre pays est tenu au respect de ce droit en vertu de l'article 8 de la Convention des Droits de l'Homme qui prévoit: *„1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.“*

Finalement, le Conseil d'Etat propose de maintenir dans la Constitution la référence à l'inviolabilité du domicile en proposant le texte suivant:

„Toute personne a droit à l'inviolabilité de son domicile et de ses communications à caractère personnel sous toutes leurs formes.

Aucune restriction ne peut être apportée à ces droits, si ce n'est dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine.“

Dans le cadre des amendements transmis au Conseil d'Etat en date du 23 avril 1999, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de faire voter les restrictions prévues en matière de droit à l'inviolabilité du domicile et des communications à caractère personnel avec la même majorité qualifiée que celle prévue par les modifications de la Constitution.

Dans son avis complémentaire, juridiquement bien fondé, du 4 mai 1999, le Conseil d'Etat marque *„son opposition décidée“* à cette proposition.

Dans sa réunion du 16 février 2000, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle décide de maintenir l'article 15 dans sa forme actuellement en vigueur et de reprendre à l'article 28 le texte sur les communications à caractère personnel en le complétant par un ajout relatif au contrôle des mesures dérogatoires prises en vertu de la loi à l'encontre du principe énoncé à l'alinéa 1er du présent article.

Dans le cadre des discussions sur un nouvel ordonnancement de la Constitution, la Commission retient finalement le libellé suivant:

„Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.

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

Ce texte s'aligne au texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 mai 1994 (doc. parl. 3899[1]).

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle insiste cependant d'y ajouter l'obligation pour le législateur de prévoir des mécanismes de contrôles, judiciaires ou autres, pour les restrictions apportées à l'inviolabilité des communications à caractère personnel.

Article 28 (article 19)

Sans observations.

Article 29 (article 20)

Sans observations.

Article 30 (article 21)

Sans observations.

Article 31 (article 22)

Sans observations.

Article 32 (article 23)

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 1er ayant la teneur suivante: *„L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.“*

Cette phrase introduite dans la Constitution en 1948 devait permettre de régler notamment l'assistance médicale et sociale dans l'enseignement. Avec la révision du 29 mars 2007 de l'article 11, paragraphe (5) de la Constitution il ne paraît pas opportun de maintenir la deuxième phrase de l'alinéa 1er.

Pour le surplus, la Commission a procédé à plusieurs adaptations de texte qui s'imposent à la suite des modifications législatives intervenues au cours des dernières années. Elle a reformulé à l'alinéa 3 la phrase réservant à la loi *„tout ce qui est relatif à l'enseignement“* en limitant l'intervention législative à régler la matière de l'enseignement quant aux principes, le détail de la réglementation pouvant faire l'objet de règlements d'exécution.

Section 4.– Solidarité et citoyenneté

Article 33 (article 11, paragraphe (4))

Sans observations.

Article 34 (article 11, paragraphe (5))

Sans observations.

Article 35 (article 11, paragraphe (6))

Sans observations.

Article 36 (article 11bis)

Sans observations.

Article 37 (article nouveau)

Dans une résolution adoptée par la Chambre des Députés en date du 1er février 2007, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été chargée *„d'étudier l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise“*.

Dans les considérants, les auteurs de cette résolution invoquent la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 qui prévoit dans son article 25.1. que *„toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires“*.

Ils citent également, à l'appui de leur résolution, la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, notamment l'article 31 de la Partie I qui précise que *„toute personne a droit au logement“,* et

le même article de la Partie II: *„En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées: 1) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes."*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis que le droit au logement, qui est inscrit dans les Constitutions de plusieurs Etats européens (Portugal art. 65, Espagne art. 47) peut trouver sa place dans la Constitution luxembourgeoise sous forme d'une obligation de moyens qui s'impose à l'Etat. La Commission propose le texte suivant:

„L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié."

Article 38 (article 27, première phrase)

L'article 38 ne reprend que la première phrase de l'article 27 du texte actuel sur le droit de pétition. La deuxième phrase qui réserve aux autorités constituées le droit d'adresser des pétitions en nom collectif est supprimée.

Le texte proposé correspond à la proposition de révision transmise au Conseil d'Etat le 24 mai 2006 (doc. parl. 3906[2]).

Article 39 (article 30)

Sans observations.

Article 40 (article 31)

Sans observations.

Article 41 (article 29)

Aux termes de l'article 29 de la Constitution *„la loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire"*.

Ce texte en vigueur depuis la révision constitutionnelle du 6 mai 1948 a abandonné à la loi la réglementation de l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire.

Contrairement aux textes en vigueur avant 1948 le constituant a omis, pour des raisons historiques, de désigner expressément les langues usuelles de notre pays.

En effet, le texte de l'article 30 de la Constitution de 1848 repris sous l'article 29 par la Constitution de 1856 disposait que *„l'emploi des langues allemande et française est facultatif. L'usage n'en peut être limité"*.

Nonobstant le texte de l'article 29 de la Constitution adopté en 1948, ce n'est que la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues qui a réglé cette matière. Cette même loi retient dans son article 1er que *„la langue nationale des Luxembourgeois est le luxembourgeois"*.

Plusieurs propositions de révision constitutionnelle (doc. parl. 5546 et 5702) visent à faire inscrire cette même disposition dans la Constitution. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'a pas suivi ces propositions alors que la langue luxembourgeoise, comme moyen de communication, n'est pas seulement la langue des Luxembourgeois, mais de tous les citoyens qui vivent et travaillent dans notre pays. Par ailleurs, la Commission est d'avis que l'adoption de ce texte réservant à la langue luxembourgeoise une prééminence par rapport aux langues française et allemande, poserait des problèmes constitutionnels d'application de la loi du 24 février 1984 qui place les trois langues, luxembourgeoise, française et allemande, sur un pied d'égalité quant à leur emploi en matière administrative et judiciaire.

La Commission ne veut pas modifier le régime des langues prévu par la loi du 24 février 1984. Soucieuse des demandes récurrentes pour faire inscrire dans la loi fondamentale la langue luxembourgeoise, la Commission s'est mise d'accord, dans une large majorité, sur un texte qui reprend le régime des langues de la loi de 1984, tout en imposant dans une deuxième phase, l'obligation à l'Etat de promouvoir la langue luxembourgeoise.

Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*

Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance

Article 42 (article 3)

Le texte de l'article 3 actuellement en vigueur dit que *„La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau (…)"*.

L'article nouveau, s'inspirant du texte de l'article 85 de la Constitution belge, remplace les termes de *„La Couronne"* par les termes *„Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc"*.

En remplaçant les termes *„La Couronne"* par les termes *„Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc",* l'article 42 souligne que la monarchie luxembourgeoise est une monarchie constitutionnelle. Les pouvoirs du Grand-Duc sont déterminés par la Constitution. Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution. Tous ces pouvoirs, mais uniquement ces pouvoirs constitutionnels, sont héréditaires dans la famille grand-ducale.

Les termes *„Couronne du Grand-Duché"* ne donnent aucune indication sur les pouvoirs qui y sont rattachés ou qui en découlent. Les termes proposés de *„pouvoirs constitutionnels"* déterminent avec assez de précision les pouvoirs héréditaires du Grand-Duc.

L'inscription dans la Constitution luxembourgeoise du principe de l'hérédité des fonctions du Grand-Duc dans la famille de Nassau et la détermination des modalités de la dévolution de la Couronne exigent que le texte se réfère non pas au souverain régnant, mais au premier souverain de la branche régnante de la famille de Nassau, le Grand-Duc Adolphe, qui a régné comme Grand-Duc de Luxembourg du 23 novembre 1890 au 17 novembre 1905.

Le texte proposé, à l'instar de l'article 85 de la Constitution belge, prévoit que les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, ce qui exclut les collatéraux et les alliés. La descendance doit être naturelle, ce qui exclut les enfants adoptifs. Elle doit être légitime, d'où l'exclusion des enfants naturels. Surtout cette dernière disposition peut surprendre et apparaître comme discriminatoire. Toutefois, il convient de souligner que cette disposition n'a pas pour objet de régler la situation particulière de personnes, mais elle constitue une disposition de droit constitutionnel d'ordre politique appelée à régler la succession au trône d'après des normes juridiques excluant toute incertitude et toute surprise. Le successeur légitime est connu en principe dès sa naissance. L'admission des enfants naturels en matière de succession au trône y introduirait un élément d'incertitude et de trouble, d'autant que l'histoire nous enseigne que l'existence d'enfants naturels n'apparaît en public qu'au moment opportun, parfois même à l'insu des personnes concernées.

Il faut par ailleurs relever que dans les monarchies régnantes, le successeur au trône ne peut contracter mariage sans le consentement du Roi. Cette disposition se retrouve notamment dans les Constitutions belge (art. 85, alinéa 2), espagnole (art. 57, alinéa 3) et néerlandaise (art. 28). Cette disposition n'a pas été reprise dans la proposition de révision de la Constitution luxembourgeoise, alors qu'elle figure dans le Pacte de famille de la Maison de Nassau. La Constitution fait mention du Pacte de famille dans le dernier chapitre.

Le texte retient que les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires par ordre de primogéniture sans faire référence au sexe du successeur. Le texte nouveau établit ainsi, contrairement aux dispositions du Pacte de famille de la Maison de Nassau, l'égalité entre hommes et femmes.

La succession se fait par ordre de représentation. Le terme de *„représentation"* constitue en droit successoral une fiction destinée à permettre aux descendants d'un successible prédécédé de venir à la succession dans la place et le degré du prédécédé. Dans le contexte du présent article, la représentation indique sans ambiguïté qu'en cas de prédécès de l'enfant aîné du Grand-Duc régnant, les enfants du prédécédé viennent prioritairement à la succession avant les autres enfants du monarque régnant.

L'article 42 doit être mis en relation avec les dispositions du dernier chapitre concernant notamment la mise en application des dispositions de l'article 42. Pour bien marquer que les nouvelles dispositions relatives à la succession au trône ne peuvent produire leurs effets que pour l'avenir, il faut préciser qu'elles ne s'appliqueront qu'aux descendants du Grand-Duc Henri.

Article 43 (article 7, alinéa 2)

Les dispositions de cet article présentent un intérêt certain, même s'il n'est pas prévisible qu'elles peuvent devenir applicables.

Article 44 (article 5, paragraphe (1), 1ère phrase)

Cet article reprend sans modification la première phrase de l'article 5 en vigueur.

Article 45 (article 5, paragraphe (2))

La formule du serment à prononcer par le Grand-Duc au moment de l'accession au trône reste inchangée.

Toutefois, le texte proposé reprend le texte inscrit dans la Constitution belge liant la prise de possession du trône à la prestation du serment. La prestation du serment marque le moment à partir duquel le Grand-Duc peut exercer la fonction de chef de l'Etat. Le refus de prêter le serment mettrait le futur souverain dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions et devrait être considéré comme une renonciation au trône.

Le texte proposé relève et précise la valeur et la portée du serment. Marquant le début du règne du nouveau souverain, le serment présente son engagement solennel de respecter la Constitution et les lois du pays.

Contrairement au texte en vigueur, qui laisse dans le vague, tant le délai au cours duquel le serment doit être prêté que la portée de celui-ci, le texte nouveau retient à l'article 46 le délai qui s'impose et il précise la portée du serment à l'article 45.

Le texte dit que le serment se prête devant les membres de la Chambre des Députés. Si le serment est en principe prêté devant l'ensemble des membres de la Chambre des Députés, le texte n'exclut pas qu'il peut intervenir devant une députation de la Chambre des Députés.

Article 46 (article nouveau)

La prestation du serment du Grand-Duc doit intervenir rapidement. Le délai entre deux règnes doit être aussi court que possible. Il faut donc que la Constitution impose à la Chambre des Députés un délai pour se réunir afin que le Grand-Duc puisse prêter le serment prescrit par la Constitution. La Chambre doit se réunir au plus tard le dixième jour après le décès ou après l'abdication du Grand-Duc en vue de l'assermentation de son successeur.

En cas d'abdication, la prestation de serment peut être arrangée de façon à ce que l'acte d'abdication et de prestation du serment interviennent dans le cadre d'une même cérémonie.

En cas de décès du Grand-Duc, il ne faut pas que l'interrègne se prolonge et dure. Nonobstant les retenues et les convenances à observer par respect au souverain défunt, l'assermentation de son successeur doit se faire dans de brefs délais.

Article 47 (article 6)

Si le successeur au trône est mineur au moment du décès ou de l'abdication de son prédécesseur, il faut régler la régence ou la tutelle.

La tutelle, réglée par le Code civil, est l'affaire de la famille du mineur.

La Chambre des Députés doit, en cas de minorité du Grand-Duc, pourvoir à la régence. Les conditions pour être régent sont fixées à l'article 49. Alors que le tuteur du Grand-Duc mineur ne doit s'occuper que de la personne et des biens du mineur, le régent exerce les fonctions constitutionnelles du Grand-Duc.

La désignation d'un régent étant une question d'intérêt national, il revient à la Chambre des Députés d'y pourvoir dans le délai de 10 jours à partir du décès ou de l'abdication du Grand-Duc. La Chambre des Députés doit s'en tenir aux conditions prévues à l'article 49.

Article 48 (article nouveau)

La Constitution doit évoquer et régler les situations de crise. Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, l'article 48 prévoit une double démarche.

D'abord, il convient de désigner l'organe appelé à constater l'impossibilité pour le Grand-Duc d'exercer ses fonctions. Cette tâche ne peut revenir qu'au Conseil de Gouvernement. La Constitution

ne connaît pas à l'heure actuelle la notion de Conseil de Gouvernement. Toutefois le projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution (doc. parl. 5339) entend réserver au Conseil de Gouvernement des fonctions spécifiques qui sont reprises au chapitre relatif au Gouvernement. En cas de survenance de la situation prévue au présent article, le Conseil de Gouvernement doit informer immédiatement la Chambre des Députés de la situation.

Dans une deuxième étape, le texte prévoit que la Chambre des Députés doit se réunir dans les 10 jours. Au vu du constat présenté par le Conseil de Gouvernement, la Chambre pourvoit à la régence.

Le texte ne se prononce pas sur la fin de la régence. Toutefois, la décision de l'institution d'une régence étant prise par la Chambre des Députés, on doit également lui réserver le pouvoir d'y mettre fin après avoir constaté que le Grand-Duc peut reprendre ses fonctions.

Le régent désigné en cas de minorité du futur Grand-Duc cesse ses fonctions si le Grand-Duc atteint l'âge de la majorité de 18 ans.

Article 49 (article nouveau)

Cet article fixe les conditions à respecter par la Chambre des Députés lors de la désignation d'un régent.

Trois conditions doivent être remplies.

La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne.

Le régent doit être une personne majeure.

Le régent doit remplir les conditions de descendance prévues à l'article 42. Pour délimiter le choix du parlement et pour empêcher des tractations impossibles, la solution la plus évidente est de suivre l'ordre de descendance en respectant le rang.

La Chambre doit s'assurer que la personne susceptible d'assurer la régence est d'accord pour accepter ces fonctions, ce qui se fera par la prestation du serment.

Le texte prévoit dans son dernier alinéa que le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg, condition devant être remplie à partir de la prestation de serment.

Article 50 (article nouveau)

Cet article règle le problème de l'interrègne en inscrivant dans la loi fondamentale un texte repris de la Constitution du Royaume de Belgique (art. 90, alinéa 2).

L'article 45 prévoyant que le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'avec la prestation du serment, il est nécessaire d'organiser l'interrègne qui dure au maximum 10 jours.

La solution prévue dans la loi fondamentale belge pourrait être la plus appropriée, le Conseil de Gouvernement constituant l'organe le mieux placé pour assurer les prérogatives prévues au présent article.

Article 51 (article 42)

La lieutenance constitue une particularité luxembourgeoise de droit constitutionnel. Cette institution remonte à la Constitution du 12 octobre 1841 prévoyant dans son article 49 que le *„Roi Grand-Duc peut se faire représenter par un Prince du sang qui aura le titre de Lieutenant du Roi et résidera dans le Grand-Duché“*. Cette disposition reprise dans la Constitution de 1848 avec l'ajout que *„le représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs“* est restée inchangée jusqu'à nos jours.

Le Grand-Duché a connu cinq lieutenances.

Le 5 février 1850, le Prince Henri des Pays-Bas est nommé Lieutenant pour le Grand-Duché par son frère, le Roi Guillaume III. Cette lieutenance dure jusqu'au décès du Prince Henri en 1872.

La seconde lieutenance est celle du Prince Guillaume auquel le Grand-Duc Adolphe confie les pouvoirs de Lieutenant-Représentant le 4 avril 1902. Cette lieutenance prend fin avec le décès du Grand-Duc Adolphe le 17 novembre 1905, et avec l'accession au trône du Grand-Duc Guillaume.

Le Grand-Duc Guillaume lui-même, empêché d'exercer ses prérogatives, confie les fonctions de Lieutenant-Représentant à son épouse, la Grande-Duchesse Marie-Anne le 19 mars 1908. Cette lieu-

tenance prend fin le 18 novembre 1908, date à partir de laquelle la Grande-Duchesse Marie-Anne devient régente.

Le 28 avril 1961, la Grande-Duchesse Charlotte nomme le Grand-Duc Héritier Jean son Lieutenant-Représentant. Cette lieutenance prend fin par l'abdication de la Grande-Duchesse Charlotte et l'accession au trône du Grand-Duc Jean le 12 novembre 1964.

Le 3 mars 1998, le Grand-Duc Jean nomme le Grand-Duc Héritier Henri Lieutenant-Représentant. Cette cinquième lieutenance prend fin le 7 octobre 2000 avec l'abdication du Grand-Duc Jean et l'accession au trône du Grand-Duc Henri.

Dans l'histoire récente de la monarchie luxembourgeoise, la lieutenance constitue une institution qui a fait ses preuves alors qu'elle permet au souverain régnant d'associer le futur souverain à l'exercice de prérogatives constitutionnelles. Telle qu'elle est pratiquée, la lieutenance s'analyse comme une délégation de pouvoirs. Cette délégation peut être limitée dans le temps ou être accordée sans limitation. Elle peut être générale en permettant au lieutenant d'assumer toutes les prérogatives du Grand-Duc. Elle peut être partielle et ne porter que sur les prérogatives limitativement énumérées ou avoir une portée générale en réservant certaines prérogatives au délégant. Ainsi le Grand-Duc Adolphe, en instituant son fils son Lieutenant-Représentant, s'était réservé personnellement des affaires qui impliquent les relations avec les Souverains et Chefs de Gouvernement étrangers, ainsi que la collation de tous les titres et récompenses honorifiques à conférer par le Souverain.

Bien que les deux dernières lieutenances aient visé à associer le Prince Héritier à l'exercice des prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, le texte proposé de la Constitution n'entend pas limiter la lieutenance à cette seule personne. Toutefois, le texte entend limiter cette institution aux membres de la Famille Grand-Ducale, alors qu'aux termes du texte en vigueur depuis 1841, le Grand-Duc pouvait se faire représenter par un prince du sang, même sans lien de famille avec la maison régnante.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, convaincue de l'utilité de la lieutenance, veut restreindre le cercle des personnes susceptibles d'être appelées à exercer cette fonction.

Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc

Le terme de *„prérogatives“* est remplacé par celui de *„pouvoirs“*, afin d'harmoniser le texte constitutionnel et d'assurer un enchaînement sans failles entre l'intitulé et le premier article de la Section sous rubrique qui évoque les *„pouvoirs“* du Grand-Duc (article 52).

Article 52 (articles 32, paragraphe (2), 33, deuxième phrase et 45)

Cet article correspond à l'article 32, paragraphe (2) du texte en vigueur à l'exception du bout de phrase *„le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution“,* qui est devenu superfétatoire à la suite des dispositions inscrites dans la Constitution en relation avec la dévolution héréditaire des fonctions de Grand-Duc.

Le deuxième alinéa reprend l'article 33, deuxième phrase.

L'alinéa 3 correspond au texte de l'article 45 en vigueur.

Article 53 (article 4)

Cet article reprend les dispositions de l'article 4 actuellement en vigueur. Il doit être vu ensemble avec l'alinéa 3 de l'article précédant.

Ces deux dispositions qui prévoient, d'un côté, l'inviolabilité du Grand-Duc et, d'un autre côté, la responsabilité des membres du Gouvernement sont inséparablement liées.

L'inviolabilité du Grand-Duc signifie qu'il ne peut être ni accusé, ni poursuivi par personne, qu'il n'est justiciable d'aucune juridiction.

L'inviolabilité implique l'irresponsabilité, signifiant que le Grand-Duc n'a à répondre des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, ni du point de vue pénal, ni du point de vue politique.

Aussi tout acte, toute décision du Grand-Duc doit être contresigné par un membre du Gouvernement responsable.

L'irresponsabilité du Grand-Duc a comme contrepartie la responsabilité politique des membres du Gouvernement qui, par leur contreseing, assument la responsabilité entière des décisions et des actes du Grand-Duc.

Le principe de l'inviolabilité du Grand-Duc ou de l'immunité des députés n'empêche pas la Cour Pénale Internationale d'exercer ses compétences à l'égard des personnes pour les crimes retenus dans le Statut de Rome de cette même Cour. L'article 124 ci-après retient expressément que les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, tout en ne touchant au texte retenant l'inviolabilité du chef de l'Etat, est cependant d'avis que ce principe constitutionnel, dans son énoncé absolu, doit être rediscuté et, le cas échéant, être circonscrit et relativisé, notamment au regard de l'application des principes constitutionnels relatifs aux droits fondamentaux.

Article 54 (article 36)

L'article 54 reprend sans modifications l'article 36 de la Constitution en vigueur.

Article 55 (article 32, paragraphes (3) et (4))

Les dispositions de l'article 55 correspondent au texte de l'article 32, paragraphes (3) et (4) introduits dans la Constitution par la révision du 19 novembre 2004.

Article 56 (article 38)

Le droit de grâce est une mesure par laquelle le chef de l'Etat dispense en tout ou partie de l'exécution d'une peine pénale.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'insérer dans le texte une disposition prévoyant que les conditions dans lesquelles le Grand-Duc peut exercer cette prérogative doivent faire l'objet d'une loi.

Aux termes des dispositions en vigueur, notamment l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce, le Grand-Duc statue sur les demandes en grâce après avoir pris l'avis de la Commission de grâce. Les décisions du Grand-Duc sont contresignées par un Ministre.

En France, la grâce prend la forme d'un décret du Président de la République. *„Parce qu'il ne s'agit pas d'un acte administratif, le décret de grâce n'est pas susceptible d'un recours pour excès de pouvoir, tout comme, d'ailleurs, le refus de grâce, qui au demeurant ne se traduit pas par un décret"*. (Guy Carcassonne: La Constitution, Editions du Seuil, page 112)

La loi proposée pour régler le droit de grâce peut reprendre les dispositions de l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925 modifié à plusieurs reprises.

Article 57 (article 41)

Sans observations.

Article 58 (article 40)

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle constate que dans le passé, le Grand-Duc n'a fait usage de ce droit qu'en faveur des membres de la famille grand-ducale. La Commission propose de limiter ce droit dans le sens des usages du passé.

Article 59 (article 43)

L'Etat a le devoir d'accorder au Grand-Duc en tant que chef de l'Etat les moyens financiers qui lui permettent d'exercer ses fonctions avec le prestige et l'indépendance que comporte cette fonction.

L'article 43 de la Constitution en vigueur qui fixe les moyens budgétaires en faveur du Grand-Duc prévoit une liste civile de trois cent mille francs-or par an. La Constitution prévoit que cette liste civile peut être changée au commencement de chaque règne, ce qui n'a pas été fait dans le passé. Toutefois, la Constitution permet l'allocation à la Maison Souveraine des sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de donner à cet article une rédaction nouvelle en tenant compte des considérations suivantes.

La dotation annuelle du Grand-Duc doit être fixée au début de chaque règne. En principe, la dotation reste inchangée durant toute la durée du règne. La loi qui fixe la dotation peut prévoir une adaptation

de celle-ci à l'indice du coût de la vie et au point indiciaire des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Au regard d'une longue durée de règne, l'article 59 prévoit la possibilité de relever la dotation au cours du règne par une loi spéciale. Une réduction n'est pas prévue au motif qu'il faut éviter de faire pression sur le chef de l'Etat en le forçant à aller demander chaque année les moyens financiers nécessaires pour remplir ses fonctions.

Le texte de cet article crée en outre la base légale pour permettre au Grand-Duc d'organiser l'administration à son service qui, pour des raisons d'indépendance et de sécurité juridique, jouit de la personnalité civile.

Article 60 (article 44)

Sans observations.

Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*

Section 1.– Fonctions et composition

Article 61 (article 50)

Sans observations.

Article 62 (article 51, paragraphes (3) à (6))

Le paragraphe (1) du texte de l'article 51 en vigueur est transféré à l'article 2 nouveau.

Le paragraphe (2) est supprimé, la matière y visée étant réglée à l'article 75 nouveau.

Les paragraphes (3) à (6) sont reproduits sans modification dans le nouvel article 62.

Le paragraphe (7) relatif au référendum fait l'objet de l'article 87 ci-après.

Article 63 (article 52, alinéas 1er et 2)

Sans observations.

Article 64 (article 52, alinéas 3 et 4)

Sans observations.

Article 65 (article 53)

Dans sa recommandation No 8 le médiateur, se référant à l'arrêt Hirsch/Grande-Bretagne rendu en date du 30 mars 2004 par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, recommande un réexamen de l'article 53 de la Constitution luxembourgeoise *„afin de rendre la législation luxembourgeoise compatible avec le niveau de protection minimum des droits de l'homme"*.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de modifier l'article 53 en limitant l'interdiction du droit de vote actif et passif à la durée de l'exécution de la peine privative de liberté.

Article 66 (article 54, paragraphes (1) et (2))

Sans observations.

Article 67 (article 58)

Sans observations.

Article 68 (article 54, paragraphe (3))

Sans observations.

Article 69 (article 55)

Sans observations.

Article 70 (article 56)

Sans observations.

Section 2.– Organisation et fonctionnement

Article 71 (article 57)

Cet article, qui reprend les dispositions de l'article 57, en modifie le paragraphe (2) en supprimant la formule du serment qui sera prévue par le règlement de la Chambre.

Article 72 (article 60)

Sans observations.

Article 73 (article 61)

Sans observations.

Article 74 (article 62)

Le principe qu'aucune résolution ne peut être prise par la Chambre qu'à la majorité absolue des députés connaît deux exceptions. L'article 77 permet à un tiers des députés de demander au Grand-Duc la convocation de la Chambre en séance publique et l'article 88 est complété par une nouvelle disposition prévoyant qu'une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers des députés.

Article 75 (articles 51, paragraphe (2) et 70)

Aux termes de l'article 51 de la Constitution en vigueur, l'organisation de la Chambre des Députés est réglée par la loi, alors que l'article 70 prévoit que la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de réunir dans un seul article tant les dispositions sur l'organisation de la Chambre que celles relatives au mode d'exercice de ses attributions.

L'ensemble de ces matières, y compris les dispositions ayant trait au personnel de la Chambre, sont déterminées par le règlement.

Article 76 (article 72, paragraphe (1))

Aux termes de l'article 72, paragraphe (1) en vigueur, dont le texte n'a pas changé d'une façon fondamentale depuis 1848, la Chambre des Députés se réunit en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement. Le règlement lui-même retient en son article 1er que la Chambre des Députés se réunit chaque année de plein droit en session ordinaire le deuxième mardi du mois d'octobre à 15.00 heures.

La Chambre se réunit sans l'intervention d'aucune autre institution; elle n'est convoquée ni par le Chef d'Etat, ni par le Gouvernement.

Contrairement à d'autres assemblées législatives dont les sessions sont limitées à une ou plusieurs périodes de l'année, la Chambre des Députés est en session ordinaire d'une façon permanente, dans la mesure où chaque session ordinaire qui se termine est suivie immédiatement de la nouvelle session qui s'ouvre.

Aux termes du paragraphe (2) de l'article 72 actuellement en vigueur, le Grand-Duc peut convoquer la Chambre en session extraordinaire; il le fait après les élections, notamment pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour s'exprimer sur le programme politique du nouveau Gouvernement et sur la question de confiance.

Aux termes du paragraphe (3) de l'article 72 en vigueur, les sessions de la Chambre sont ouvertes et closes par le Grand-Duc ou par un fondé de pouvoir nommé à cet effet. Cette disposition n'a en effet qu'un caractère symbolique, le chef de l'Etat ne pouvant ni empêcher, ni retarder l'ouverture d'une session ordinaire alors que la Chambre se réunit de plein droit.

C'est d'ailleurs ce pouvoir autonome de pouvoir se réunir de plein droit que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se propose d'ancrer dans le texte qu'elle propose pour le nouveau paragraphe (1) du présent article.

Si le droit pour la Chambre de se réunir en session ordinaire à une date fixée par le règlement constitue une prérogative essentielle, il est aussi dans l'intérêt de l'indépendance de la Chambre qu'elle

se réunisse après les élections, en session extraordinaire, à une date rapprochée, fixée par la Constitution.

La Commission propose que la nouvelle Chambre, sortie des élections, doit se réunir en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit les élections.

Le paragraphe (3) ne fait que traduire dans la Constitution la pratique actuelle en vertu de laquelle la clôture de chaque session ordinaire est suivie à l'instant par l'ouverture d'une session nouvelle.

Le texte proposé ne fait plus intervenir de Chef d'Etat pour l'ouverture et la clôture des sessions. Toutefois, il est proposé à l'article suivant une mesure nouvelle qui permet au chef de l'Etat de demander à la Chambre de se réunir pour un ordre du jour proposé par lui.

Article 77 (article nouveau)

L'article 77 introduit dans la Constitution une disposition nouvelle prévoyant que la Chambre doit se réunir en séance publique à la demande du Grand-Duc sur un ordre du jour proposé par lui.

La Constitution en vigueur, dans son article 72, paragraphe (2), permet au Grand-Duc de convoquer la Chambre en session extraordinaire; il doit le faire à la demande d'un tiers des députés.

Afin de maintenir la prérogative du Grand-Duc de convoquer la Chambre des Députés, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'insérer dans la Constitution la disposition nouvelle de l'article 77.

Un deuxième alinéa reprend le droit inscrit actuellement au même article 72, paragraphe (2) obligeant le Grand-Duc à convoquer la Chambre des Députés à la demande d'un tiers des députés.

Article 78 (article 74)

Sans observations.

Section 3.– Attributions législatives

Articles 79 et 80 (article 47)

Aux termes de l'article 47 en vigueur, le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption.

Le même article prévoit que la Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de loi.

Les projets de loi élaborés par les départements ministériels sont soumis à l'approbation du Conseil de Gouvernement qui autorise le Ministre en charge du projet d'entamer la procédure législative. Le Ministre concerné est autorisé par arrêté grand-ducal à déposer le projet à la Chambre des Députés. Les amendements ultérieurs, proposés par le Gouvernement et modifiant même d'une manière substantielle le projet de loi, sont transmis directement à la Chambre sans passer par une autorisation du Grand-Duc.

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

Pour clarifier les dispositions constitutionnelles en relation avec l'initiative législative et pour les adapter à la pratique en cours, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de réserver le droit d'initiative au Gouvernement et à chacun des membres de la Chambre des Députés.

La Constitution ne se prononce pas sur l'autorité habilitée à retirer un projet ou une proposition de loi.

Article 81 (article 46)

Le texte proposé est repris de la proposition de révision des articles 46 et 47, déposée à la Chambre des Députés le 29 janvier 2003 (doc. parl. 5088).

L'article 46 est rédigé actuellement comme suit: *„L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi“*.

Cet article, qui ne figurait pas dans la Constitution de 1848, a été introduit dans la Constitution imposée au pays par le Roi Grand-Duc Guillaume III en 1856.

Même si jusqu'à présent, le texte ne paraît pas avoir prêté à difficulté, il reste ambigu dans sa formulation et il ne reflète pas correctement la compétence effective de la Chambre des Députés en matière législative.

Le terme d'*„assentiment",* synonyme d'acceptation, d'agrément, d'accord commun est ambigu en ce qu'il laisse dans le vague la forme sous laquelle il doit être donné. On pourrait même, à la rigueur, interpréter le terme d'*„assentiment"* en ce sens qu'il doit être unanime.

Quant au fond, le texte méconnaît le rôle de la Chambre des Députés dans la procédure législative. Le terme d'*„assentiment"* implique l'approbation par une autorité publique d'une décision prise par une autre autorité. Or, en matière législative c'est la Chambre des Députés qui, à la suite d'une procédure précisée notamment dans les articles 62, 63, 65 et 66 de la Constitution, décide, par son vote, d'adopter, de modifier ou d'abroger une loi.

Afin d'éliminer toute ambiguïté sur le rôle des interventions constitutionnelles en matière législative, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de donner à l'article 81 nouveau (article 46 actuel) la teneur suivante:

„Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi."

Article 82 (article 66)

Sans observations.

Article 83 (article 65)

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

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

Article 84 (article 59)

Sans observations.

Article 85 (article 34)

La mise en vigueur de la révision de l'article 34 de la Constitution par la loi du 12 mars 2009 (Session parlementaire 2008-2009, doc. parl. 5967 et Memorial A No 43 du 12 mars 2009) a supprimé la sanction des lois par le Grand-Duc. Par cette suppression, le Grand-Duc ne participe plus à l'exercice du pouvoir législatif qui appartient à la seule Chambre des Députés.

Le texte proposé dans le cadre de la présente révision en tient compte en prévoyant une section particulière portant sur les attributions législatives de la Chambre des Députés.

La révision précitée de l'article 34 de la Constitution a maintenu la promulgation des lois par le Grand-Duc. Cette attribution est l'acte par lequel le chef de l'Etat authentifie le texte voté par la Chambre des Députés et le rend exécutoire. Dans son avis du 9 décembre 2008, le Conseil d'Etat conclut que *„la promulgation ne constitue pas une condition de l'existence de la loi, sa nature étant uniquement de rendre la loi exécutoire en en attestant l'existence et en en ordonnant l'exécution."*

Pour le Conseil d'Etat *„la promulgation s'avère donc une compétence liée relevant du pouvoir exécutif du Grand-Duc qui oblige celui-ci aux termes de l'article 5 de la Constitution."*

Après avoir réexaminé le processus de la procédure législative, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis que les fonctions élevées réservées au chef de l'Etat dans le cadre des nouvelles dispositions constitutionnelles requièrent également un réexamen des attributions sur la promulgation des lois. L'acte de la promulgation étant directement lié à celui de la publication des lois, la Commission propose de confier les attributions sur la promulgation et la publication des lois au Gouvernement.

Pour assurer l'enchaînement entre le vote de la loi par la Chambre des Députés ainsi que la promulgation et la publication par le Gouvernement, la Commission propose l'article 85 nouveau.

Article 86 (article nouveau)

Le 20 mai 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a déposé à la Chambre des Députés un projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum (doc. parl. 5132).

Le droit d'initiative législative populaire, tel que prévu dans le projet de loi précité, pouvait porter sur toutes les matières de la loi ordinaire. L'initiative d'une proposition de loi émanant d'un comité d'initiative de 5 membres devait être appuyée par 10.000 électeurs au moins.

Dans son avis du 12 octobre 2004, le Conseil d'Etat s'est opposé formellement aux dispositions prévoyant la création d'une initiative législative populaire.

Pour le Conseil d'Etat, ces dispositions se placent *„en contre-pied et à l'esprit du texte constitutionnel, et aux termes réglant la procédure législative"*.

Les articles en cause, cités par le Conseil d'Etat, sont l'article 51, paragraphes (1) et (7), l'article 47 et l'article 59 de la Constitution.

La Chambre des Députés avait par la suite tenu en suspens le projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative tout en exprimant sa volonté de créer la base constitutionnelle pour légiférer en cette matière.

Le nouvel article 86 est appelé à constituer cette base constitutionnelle.

Article 87 (article 51, paragraphe (7))

L'article 51, paragraphe (7), qui prévoit la possibilité d'un recours à la démocratie directe par la voie du référendum, n'admet cette possibilité, d'après l'avis du Conseil d'Etat du 18 janvier 2005 au sujet du référendum dans le contexte de la procédure d'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe que pour les *„seuls électeurs valablement inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives"*.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'a pas en vue de modifier le principe de la démocratie représentative qui est à la base de notre démocratie parlementaire.

Le recours à la démocratie directe doit rester l'exception. Le référendum doit rester une procédure exceptionnelle à laquelle il ne faut avoir recours que par une loi spéciale qui en fixe les conditions et les effets.

La réaffirmation de ce principe amène la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à maintenir le texte sur le référendum dans le chapitre qui a trait à la Chambre des Députés.

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

Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés

Article 88 (article 64)

Cet article est complété par une disposition nouvelle qui prévoit l'institution d'une commission d'enquête à la demande d'un tiers des députés. Cette disposition renforce les pouvoirs de contrôle parlementaire, plus particulièrement ceux de l'opposition.

Article 89 (article 67, paragraphe (2), 1ière phrase)

Cet article est modifié dans le sens de la proposition de révision faisant l'objet du document parlementaire 3911, dont la dernière rédaction a été transmise au Conseil d'Etat en date du 24 mai 2006.

Section 5.– Statut du député

Article 90 (article 68)

Sans observations.

Article 91 (article 69)

Sans observations.

Article 92 (article 75)

Sans observations.

Chapitre 5.– *Du Gouvernement*

Le chapitre 5 remplace les articles 76 à 83 de la Constitution en vigueur. Les dispositions nouvelles retenues dans la présente proposition de révision se sont orientées aux textes faisant l'objet du projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution déposé à la Chambre des Députés le 4 mai 2004 par le Premier Ministre, Ministre d'Etat (doc. parl. 5339).

Article 93 (article 76, alinéa 1er)

L'article 93 reprend à la lettre le texte proposé dans le projet de révision No 5339 sous l'article 77, paragraphe (1). Il convient de relever que cet article introduit, au niveau de la Constitution, une hiérarchie entre les différents membres du Gouvernement, en soulignant plus particulièrement la fonction du Premier Ministre.

Le projet de révision 5339 a assorti cette fonction de compétences nouvelles: proposition de nomination et de révocation des autres membres du Gouvernement, présidence du Conseil de Gouvernement, coordination de l'action du Gouvernement et surveillance de la marche des affaires de l'Etat, droit d'engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés. La Commission reviendra sur ces points en détail lors de l'examen des différents articles.

La Commission n'a pas repris le texte prévu à l'article 77, paragraphe (2) de la proposition de révision 5339 qui prescrit la marche à suivre par le chef d'Etat en vue de la formation du nouveau Gouvernement après les élections législatives. Cette disposition, même si elle correspond à la pratique actuellement suivie, n'a pas sa place dans la Constitution.

Article 94 (articles 76, alinéa 1er et 77)

Le paragraphe (1) de l'article 77 nouveau proposé par le Gouvernement prévoit que le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions. Aucune autre instance, aucune autre personne n'a pouvoir d'y intervenir. Les décisions du Grand-Duc doivent être contresignées par un autre membre du Gouvernement en fonction.

Conformément au paragraphe (2) du même article 77, les autres membres sont nommés sur proposition du Premier Ministre. Cette prérogative donne au Premier Ministre un pouvoir particulier inconnu jusqu'à présent dans notre pays. Rehaussant encore le rôle dominant du chef du Gouvernement, elle lui donne une position de droit qui se situe à mi-chemin entre le chef de l'Etat et les autres membres du Gouvernement.

Le Premier Ministre devient un membre du Gouvernement à part, dont la nomination et la révocation revient au seul chef de l'Etat sans l'intervention d'aucune autre personne, encore que toute décision du Grand-Duc en cette matière doit être contresignée par un membre du Gouvernement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, sans vouloir exclure pour l'avenir une disposition constitutionnelle concernant le rôle particulier du Premier Ministre, n'a pas jugé opportun de s'engager, pour le moment, dans cette voie, alors que les textes proposés dans le projet gouvernemental risquent d'être un élément de trouble préjudiciable à l'équilibre jalousement établi entre les institutions ancrées dans la Constitution.

La Commission propose pour le paragraphe (1) le texte suivant:

> *„Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.“*

Le paragraphe (2) a trait à l'organisation du Gouvernement qui est réglée par arrêté grand-ducal. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'y ajouter les *„attributions ministérielles“*.

Dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, le Grand-Duc doit rester libre de régler l'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sans l'intervention de la Chambre des

Députés. Toutefois, il n'est pas rare que l'arrêté grand-ducal portant répartition des compétences ministérielles modifie des dispositions légales, même dans des matières réservées par la Constitution à une loi formelle.

Pour renforcer la sécurité juridique des arrêtés grand-ducaux portant organisation du Gouvernement et répartition des compétences ministérielles, arrêtés qualifiés dans l'interprétation jurisprudentielle non unanimement acceptée d'*„actes équipollents aux lois"*, la Commission propose en fin du paragraphe (2) l'ajout *„en dérogeant même à des lois existantes"*.

Le paragraphe (3) réglant la prestation de serment des membres du Gouvernement n'appelle pas d'observations.

Article 95 (article nouveau)

Cet article correspond au paragraphe (4) de l'article 77 du projet gouvernemental. Il règle les incompatibilités entre les fonctions de membres du Gouvernement et d'autres fonctions et mandats publics.

La Commission, tout en se ralliant au texte proposé dans le projet de révision 5339, est d'avis que les membres du Gouvernement doivent respecter une très grande retenue en ce qui concerne l'exercice d'autres activités, même de bénévolat, en dehors de leurs fonctions ministérielles. Ils doivent en tout cas éviter toutes les activités pouvant être source de conflit avec leurs fonctions au sein du Gouvernement.

Article 96 (article nouveau)

Aux termes de l'article 33 de la Constitution en vigueur, le Grand-Duc exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.

Dans le projet de révision déposé à la Chambre des Députés par le député Georges Margue le 24 mars 1994 (doc. parl. 3908), il avait été proposé de compléter l'article 33 de la Constitution par la phrase suivante: *„Le Grand-Duc et le Gouvernement exercent le pouvoir exécutif"*.

Dans son avis du 6 mai 1994, le Conseil d'Etat s'oppose à cette proposition. Pour le Conseil d'Etat *„Le pouvoir exécutif est un et indivisible. Il appartient au Grand-Duc. Par l'effet de sa délégation institutionnelle, le Gouvernement l'exerce. Le Grand-Duc y apporte son concours. Il y a pourtant une différence de nature entre l'action gouvernementale et celle du Souverain. Le premier agit librement sous le contrôle de la Chambre des Députés, le second avalise l'action du Gouvernement sans avoir la possibilité d'y apporter un quelconque changement et n'encourt aucune responsabilité. Il est lié par l'action gouvernementale.*

En mettant l'action de l'un et de l'autre sur un même plan on risque d'octroyer au Grand-Duc des attributions propres qu'il n'a pas et de créer des antinomies institutionnelles qui renferment le germe de conflit. Le système actuel décourage et exclut pratiquement tout conflit".

Dans son projet de révision No 5339, le Gouvernement a proposé une disposition (art. 76) qui prévoit la participation du Gouvernement à l'exercice du pouvoir exécutif, conformément à la Constitution et aux lois du pays.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, se ralliant à l'avis du Conseil d'Etat du 6 mai 1994, propose d'omettre dans la Constitution toute disposition prévoyant un partage ou un coexercice du pouvoir exécutif. Elle propose toutefois d'insérer dans la Constitution la disposition prévoyant que le Gouvernement dirige la politique générale du pays.

Article 97 (article 76, alinéa 2)

Cette disposition, insérée dans la Constitution par la révision du 19 novembre 2004, n'appelle pas d'observations.

Article 98 (article nouveau)

Cet article détermine les règles générales relatives au fonctionnement du Gouvernement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie dans les grandes lignes au texte proposé par le Gouvernement dans le projet de révision No 5339.

Toutefois, la Commission propose d'éviter dans les articles ayant trait au Gouvernement toutes les dispositions qui se rapportent à l'organisation interne du Gouvernement. En tant qu'organe collectif, le Gouvernement est juridiquement maître tant de son organisation que de son fonctionnement.

Il suffit de définir la structure et les modalités d'organisation et de fonctionnement par un arrêté grand-ducal. Dans le projet de révision du 4 mai 2004, le Gouvernement propose de faire inscrire dans la Constitution les dispositions faisant l'objet de l'arrêté grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal.

La Commission recommande vivement de ne reprendre dans la loi fondamentale que les dispositions qui déterminent le rôle ou les compétences du Gouvernement par rapport à d'autres institutions et d'y omettre tout ce qui concerne son organisation interne.

Compte tenu de cette remarque générale, la Commission supprime au paragraphe (2) de l'article 78 tel que proposé par le projet de révision No 5339 (article 3 du projet de révision No 5339) la désignation des membres du Gouvernement appelés à présider le Conseil de Gouvernement. Cette disposition n'a pas sa place dans la loi fondamentale, mais dans un règlement sur l'organisation du Gouvernement.

La Commission propose de faire figurer le paragraphe (3) de l'article susmentionné du projet de révision No 5339 dans un article à part, tout en le reformulant comme suit: *„Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement"*.

Les paragraphes (4) et (5) du même article proposé par le Gouvernement ne sont pas repris par la Commission, qui estime que ces dispositions doivent figurer dans une disposition portant organisation interne du Gouvernement.

Article 99 (article nouveau)

Le paragraphe (1) du nouvel article 99 correspond à une reformulation du paragraphe (3) de l'article 78 tel que proposé par le Gouvernement dans le projet de révision No 5339 (article 3).

Dans un paragraphe (2), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose, pour les actes réglementaires, de conférer au Conseil de Gouvernement le pouvoir d'arrêter définitivement les textes à signer par le Grand-Duc. Cette décision ne peut intervenir, dans le cadre de la procédure normale, qu'après la prise en considération de l'avis du Conseil d'Etat.

Pour les règlements pris par voie d'urgence, le Conseil de Gouvernement doit marquer son accord formel avec cette décision et la motiver, alors qu'il appartient aux juridictions d'examiner la conformité des règlements aux lois. (cf. article 112 proposé)

Le paragraphe (3) soumet le droit du Grand-Duc de dissoudre la Chambre des Députés à la décision du Conseil de Gouvernement.

L'acte de dissolution de la Chambre des Députés par le Grand-Duc doit être contresigné par un ou plusieurs membres du Gouvernement qui en assument la responsabilité.

Pour la dissolution de la Chambre des Députés, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de faire précéder l'acte de dissolution par le Grand-Duc d'une décision à prendre par le Conseil de Gouvernement. Il s'agit d'un acte d'une portée politique très grave dont la responsabilité politique doit être assumée, dans la mesure du possible, par tous les membres du Gouvernement.

Article 100 (article 35)

Cet article reprend les dispositions de l'article 35 en vigueur en transférant au Gouvernement l'attribution de nommer aux emplois civils et militaires, actuellement réservée au Grand-Duc. Cette modification s'inscrit dans la ligne de conduite générale poursuivie par la présente révision constitutionnelle de ne pas faire intervenir le Grand-Duc dans des décisions politiques qui risquent de conduire à des conflits d'ordre politique ou à des litiges devant les juridictions civiles ou administratives.

Article 101 (articles 78, 81 et 83)

L'article 101 regroupe dans un seul article toutes les dispositions relatives à la responsabilité des membres du Gouvernement.

Le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne reprend pas l'article 79 de la Constitution aux termes duquel il n'y a entre les membres du Gouvernement et le Grand-Duc aucune autorité intermédiaire. Cette disposition introduite dans la Constitution en 1848 s'explique par le contexte historique de l'époque où notre pays était considéré comme une propriété

personnelle du Roi des Pays-Bas conformément au traité de Vienne du 9 juin 1815. La Commission est d'avis que cet article est désuet et qu'il peut être supprimé.

Le paragraphe (1) retient la responsabilité politique des membres du Gouvernement. Le texte gouvernemental fait une distinction entre la responsabilité individuelle et la responsabilité solidaire des membres du Gouvernement pour les décisions prises au sein du Conseil de Gouvernement. La Commission est d'avis que cette possibilité ne doit pas figurer dans le texte de la Constitution. Il suffit d'affirmer que les membres du Gouvernement sont politiquement responsables.

Le texte du paragraphe (2) réserve également aux membres du Gouvernement le privilège de l'immunité civile et pénale pour les opinions exprimées à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Une disposition analogue est inscrite à l'article 101 de la Constitution du Royaume de Belgique.

Les paragraphes (3) à (7) n'appellent pas d'observations.

Article 102 (article 80)

Le paragraphe (1) correspond à l'article 80 du texte constitutionnel en vigueur.

Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. Selon l'interprétation communément admise, les membres du Gouvernement peuvent également assister aux commissions parlementaires et y prendre la parole.

Les paragraphes (2) et (3) introduisent dans notre droit constitutionnel une innovation importante: la question de confiance.

Les dispositions qui permettent à la Chambre des Députés d'accorder ou de refuser sa confiance au Gouvernement sont la suite de l'article précédent qui retient en son paragraphe (1) le principe de la responsabilité politique des membres du Gouvernement. La Chambre des Députés a la possibilité de forcer le Gouvernement à démissionner en lui refusant sa confiance.

Le texte prévoit deux cas de circonstances permettant au Gouvernement de demander la confiance de la Chambre des Députés.

Le premier cas prévu au paragraphe (2) permet au Premier Ministre de poser la question de confiance à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Seul le Premier Ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés. Mais il ne peut le faire qu'après délibération au sein du Conseil de Gouvernement. Cette délibération ne vaut pas autorisation.

En fait, il suffit que le Premier Ministre ait évoqué ou discuté cette question avec les autres membres du Gouvernement à l'occasion d'une réunion du Conseil de Gouvernement.

Si le texte permet d'engager la responsabilité du Gouvernement à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale, il semble évident que cette faculté doit rester exceptionnelle.

Par ailleurs le terme *„engager"* admet la conclusion que le Premier Ministre doit clairement indiquer devant la plénière de la Chambre des Députés qu'il veut engager la responsabilité du Gouvernement et qu'un vote négatif de la Chambre des Députés sur un projet de loi à désigner ou à la suite d'une déclaration gouvernementale entraîne la démission du Gouvernement.

Cet engagement doit précéder le vote, afin de permettre aux députés de se rendre compte de la portée du vote.

Le paragraphe (3) oblige tout Gouvernement nouvellement constitué de solliciter par un vote la confiance de la Chambre des Députés. Dans ce cas, le vote intervient à la suite d'une déclaration gouvernementale dans laquelle le Gouvernement expose notamment les points importants du programme gouvernemental.

L'emploi du terme *„nouveau Gouvernement"* exclut la nécessité pour le Gouvernement de demander la confiance de la Chambre des Députés en cas d'un remaniement ministériel, à moins que ce remaniement ne concerne plusieurs membres du Gouvernement permettant à conclure à un changement de programme politique.

Nonobstant les cas expressément prévus au présent article, qui permettent au Premier Ministre de poser la question de confiance, la Chambre des Députés peut, de sa propre initiative, dans une motion votée par une majorité des députés, retirer sa confiance au Gouvernement. Ce moyen politique consti-

tue, dans tout régime démocratique, une prérogative des mandataires élus dans le cadre du contrôle politique à l'égard du Gouvernement.

Le paragraphe (4) introduit dans le droit constitutionnel luxembourgeois une disposition nouvelle qui détermine les pouvoirs du Gouvernement démissionnaire. Ces pouvoirs sont limités à la gestion des affaires courantes de l'Etat comportant uniquement les décisions à prendre pour assurer la continuité des services publics, l'appréciation de la nécessité de ces décisions étant, le cas échéant, soumise au contrôle du juge administratif.

Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*

Article 103 (article 83bis)

L'article 103 concernant le Conseil d'Etat a fait l'objet d'une révision constitutionnelle le 12 juillet 1996. Le texte en vigueur n'appelle pas de modifications.

Chapitre 7.– *De la Justice*

Section 1.– Dispositions communes

Article 104 (article 49, alinéa 1er)

Cet article reprend les dispositions de l'article 49, alinéa 1er, en vigueur. Toutefois, le texte ne retient plus la référence au Grand-Duc. L'application du principe de la séparation des pouvoirs et le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire plaident en faveur de la suppression de la référence au Grand-Duc.

D'ailleurs, la première Constitution de 1848 prévoyait dans son article 50, alinéa 1er, le même texte que celui proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à l'endroit du présent article.

Dans le même ordre d'idées, il est proposé de supprimer la seconde phrase de l'article 49 en vigueur concernant l'exécution des arrêts et jugements.

Article 105 (article nouveau)

En vertu de l'article 6 de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement, dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial.

Dans la Constitution luxembourgeoise, aucune disposition ne consacre formellement le principe de l'indépendance des juges.

Dans la Constitution belge, qui a servi de modèle à la loi fondamentale luxembourgeoise, le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire a été inscrit à l'article 151 par la révision du 20 novembre 1998 (Moniteur belge du 24 novembre 1998).

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de compléter la Constitution luxembourgeoise, à l'instar de la Constitution belge, par une disposition nouvelle qui retient d'une manière formelle l'indépendance des juges.

L'indépendance des juges est garantie non seulement par l'impartialité et l'absence de toute contrainte par d'autres pouvoirs, notamment le pouvoir exécutif, avec laquelle les juges décident; elle est garantie également par l'inamovibilité et par des dispositions constitutionnelles et légales sur le mode de rémunération et de promotion des juges.

Si le pouvoir judiciaire est indépendant, il faut cependant se rendre à l'évidence qu'il existe entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire *„une certaine interactivité“* au niveau des contrôles et des collaborations.

> *„La seule limite à cette interaction doit être que l'autorité relevant d'un pouvoir ne peut substituer son appréciation à celle d'une autorité relevant d'un autre pouvoir exerçant une compétence discrétionnaire“* (Xavier de Riemacker: Exposé devant la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice, Strasbourg, le 30.11.2004).

Conscient du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est prononcée en faveur de la création d'un organe de contrôle interne

de la justice. Cet organe existe en France sous la dénomination de Conseil supérieur de la magistrature, en Belgique comme Conseil Supérieur de la Justice, en Espagne comme Conseil général du pouvoir judiciaire, composé d'une majorité de magistrats.

La Commission a tenu en suspens l'inscription dans la Constitution d'un texte portant création d'un tel organe, en attendant d'être saisie par le Gouvernement d'un projet de loi réclamé par la Chambre des Députés à la suite d'une recommandation du médiateur.

La Commission a ajouté à l'article 105 un deuxième alinéa traitant du ministère public et affirmant son indépendance à l'égard du Ministre de la Justice. Le texte, repris de l'article 151 de la Constitution belge, a cependant supprimé, contrairement au texte de la Constitution belge, le pouvoir du Ministre *„d'ordonner des poursuites"* et d'arrêter des directives *„contraignantes"*.

D'après la proposition retenue, le Ministre peut arrêter des directives générales de politique criminelle.

Article 106 (article 84)

Sans observations.

Article 107 (article 85)

Sans observations.

Article 108 (article 86)

Sans observations.

Article 109 (article 87)

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de prévoir un texte général, réservant à la loi l'organisation de tous les Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives.

Article 110 (article 88)

Sans observations.

Article 111 (article 89)

Sans observations.

Article 112 (article 95, 1ière phrase)

Sans observations.

Article 113 (article 95, 2ème phrase)

Sans observations.

Article 114 (article 91)

La première phrase est complétée par l'ajout à l'énumération des membres du tribunal administratif et de la Cour administrative.

Article 115 (article 92)

Le texte est complété par l'ajout des juridictions administratives.

Article 116 (article 93)

Sans observations.

Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire

Article 117 (article 90)

A l'instar de ce qui est prévu pour les nominations en matière civile et militaire qui incombent, suivant le texte de l'article 100 nouveau, au Gouvernement, il est proposé de confier pareillement au Gouvernement le droit de nommer tous les membres de l'ordre judiciaire.

Cette modification concerne également les nominations des juridictions administratives (article 119 nouveau) et de la Cour Constitutionnelle (article 120 nouveau).

Article 118 (article 94)

Sans observations.

Section 3.– Des juridictions administratives

Article 119 (article 95bis)

Sans observations.

Section 4.– De la Cour Constitutionnelle

Article 120 (article 95ter)

Sans observations.

Chapitre 8.– *Des relations internationales*

Article 121 (article 37, alinéa 1er)

Cet article reprend les dispositions de l'article 37, alinéa 1er de la Constitution en vigueur en les modifiant. Pour ce faire, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie dans les grandes lignes au texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mars 2004 (doc. parl. 5034[2]).

La Commission renvoie, pour de plus amples commentaires, aux travaux parlementaires antérieurs, surtout aux développements juridiques et aux explications qui se dégagent du document parlementaire 5034 précité.

La Commission s'est interrogée sur l'opportunité de remplacer dans le premier alinéa la formule *„Le Grand-Duc"* par *„Le Gouvernement, au nom du Grand-Duc,"*. Considérant que dans les Constitutions d'autres pays, la mission de faire, de ratifier et de défaire les traités revient toujours au chef d'Etat et que c'est donc d'égal à égal que sont faits et défaits les traités, la Commission considère qu'il y a lieu d'éviter toute précipitation et qu'il serait indiqué de solliciter encore des avis dans cette matière. La question soulevée reste donc ouverte.

Article 122 (articles 37, alinéa 2 et 49bis)

L'article 122 réunit dans un même article les dispositions des articles 37, alinéa 2 et 49bis.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle maintient ces dispositions. Elle propose toutefois d'omettre le terme *„temporairement"* prévu à l'article 49bis. Au regard de l'évolution de l'Union Européenne, cette restriction ne paraît plus indiquée.

Article 123 (article 37, alinéa 4)

L'article correspond à l'article 37, alinéa 4 de la Constitution.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient à signaler que l'alinéa 3 du même article 37 qui prévoit que *„les traités secrets sont abolis"* est supprimé, l'article 121 prévoyant expressément que les traités doivent être publiés dans les formes prévues pour la publication des lois, disposition excluant qu'il puisse y avoir des traités secrets.

Article 124 (article 118)

Sans observations.

Chapitre 9.– *De la Force publique*

Article 125 (articles 96 à 98)

Les articles 96 à 98 qui forment actuellement le chapitre de la Constitution intitulé *„De la Force publique“* sont restés inchangés depuis la Constitution de 1848, sauf l'adaptation intervenue par la révision du 13 juin 1989 remplaçant à l'article 97 le terme *„gendarmerie“* par celui de *„forces de l'ordre“*.

Pour le Constituant de 1989, l'emploi des termes *„forces de l'ordre“* permettait d'inclure dans le texte constitutionnel le corps de la police. Pour les auteurs de la proposition de révision de 1989, la notion *„force publique“* recouvre *„tous les organes habilités à exercer des pouvoirs de police“*.

Dans son avis du 21 février 1989, le Conseil d'Etat éprouve de fortes hésitations à donner son accord au texte proposé, dans la mesure où la notion de *„forces de l'ordre“* est trop vague pour figurer dans la Constitution, cette notion n'étant par ailleurs définie dans aucun texte de loi.

Le Conseil d'Etat cite au moins une dizaine de catégories de fonctionnaires appelés à exercer des pouvoirs de police. Il renvoie également à l'article 99 de la loi communale du 13 décembre 1988 qui prévoit qu'un règlement grand-ducal déterminera les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux. La question de la conformité de l'article 99 précité avec la Constitution est posée à juste titre.

Le Conseil d'Etat avait finalement conclu dans son avis du 21 février 1989 de procéder à une révision de l'article 96 de la Constitution en remplaçant le terme *„force publique“,* visant alors tant l'armée elle-même que les forces de la gendarmerie et de la police.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est disposée à suivre le Conseil d'Etat dans son raisonnement ci-avant développé. Elle propose de donner au nouvel article 125 le libellé suivant:

„L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi.“

La référence à la seule force publique englobe à la fois l'armée et la police. Ce texte général permet d'omettre l'article 96 en vigueur.

Quant à la garde civique prévue à l'article 98, la Commission constate que cet article, resté lettre morte depuis plus de 160 ans, peut être supprimé.

Article 126 (article 37, dernier alinéa, 1ère partie de phrase)

L'article 126 reprend le texte proposé dans le cadre de la révision de l'article 37 et faisant l'objet du document parlementaire 5034, dans la forme retenue par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mars 2004.

Le dernier alinéa de l'article 37 est par ailleurs scindé en deux articles nouveaux. La première phrase de cet alinéa ayant trait au commandement de l'armée fait l'objet de l'article 126. La deuxième partie relative à la déclaration de l'état de guerre est reprise à l'article 127 ci-après.

Article 127 (article 37, dernier alinéa, 2ième partie de phrase)

Dans son avis du 16 mars 2004 sur la proposition de révision de l'article 37 de la Constitution (doc. parl. 5034), le Conseil d'Etat a proposé de compléter le texte sur la déclaration de guerre par une deuxième phrase afin de tenir compte d'une situation exceptionnelle où l'autorisation de la Chambre des Députés ne peut plus intervenir par suite des faits de guerre.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est ralliée à cette proposition.

Chapitre 10.– *Des Finances*

Article 128 (article 99, première phrase)

La règle fondamentale que tout impôt doit être consenti par le législateur est intimement liée au fonctionnement d'un régime parlementaire démocratique.

Le consentement de l'impôt est un moyen primordial de contrôle que la Chambre des Députés exerce sur le Gouvernement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient à réaffirmer et à souligner cette règle en lui réservant un article à part.

Article 129 (article 100)

Sans observations.

Article 130 (article 101)

Sans observations.

Article 131 (article 99, 2ième à 7ième phrase)

Cet article reprend l'ensemble des dispositions de l'article 99 à l'exception de la première phrase qui fait l'objet de l'article 128 et de l'avant-dernière phrase relative aux communes, qui a été intégrée dans l'article 136.

Le dernier tiret de l'article 99 est supprimé.

La Commission propose de mieux structurer cet article par l'emploi de paragraphes.

Enfin, le paragraphe (3), dernière phrase, est complété par un ajout permettant de fixer dans une loi les conditions et modalités pour financer les travaux préparatoires d'un grand projet d'infrastructure ou de construction d'un bâtiment considérable.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis qu'il est préférable que la procédure arrêtée par la Chambre des Députés en matière de préparation et de présentation de nouveaux projets d'infrastructure prévoyant, après un débat en séance plénière, l'accord de la Chambre par voie d'une motion trouve son fondement dans un texte de loi en conformité avec le texte afférent de la Constitution.

Article 132 (article 103)

Sans observations.

Article 133 (article 104)

Sans observations.

Article 134 (article 105)

Sans observations.

Article 135 (article 106)

Sans observations.

Chapitre 11.– *Des Communes*

Article 136 (articles 99, avant-dernière phrase et 107)

Cet article suit dans les grandes lignes ce qui est actuellement prévu à l'article 107 de la Constitution.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de compléter cet article par un paragraphe (3) nouveau qui tend à réunir dans une seule disposition tout ce qui a trait aux impôts des communes.

Les communes jouissent d'une très large autonomie. Cette autonomie, aux termes de l'article 3 de la charte européenne de l'autonomie locale (loi d'approbation du 18 mars 1987, Mémorial A, page 230), s'entend comme *„le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques"*.

La même charte affirme dans son article 4 que *„les compétences de base des collectivités locales sont fixées par le constituant ou par la loi"*.

Quant aux ressources financières des mêmes collectivités locales, l'article 9 de la même charte retient quelques principes qui peuvent inspirer le constituant à préciser les pouvoirs des communes en matière financière. Parmi ces principes l'on peut retenir notamment ceux-ci:

- les ressources des communes sont à fixer dans le cadre de la politique économique nationale;
- les ressources doivent être proportionnées aux compétences des communes prévues par la Constitution ou la loi;
- une partie des ressources doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont les communes ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

La portée de l'autonomie communale en matière financière ayant, dans le passé, conduit à des difficultés d'interprétation (voir avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007 sur le projet de loi dit du *„pacte logement",* doc. parl. 5696), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de préciser les pouvoirs des communes en matière financière dans la Constitution. La Commission s'est laissée guider par les principes suivants:

- les impôts communaux sont établis principalement par la loi;
- les taxes destinées à financer un service communal sont fixées par le conseil communal;
- le conseil communal peut établir, dans le respect du cadre constitutionnel et légal, des impôts spécifiques nécessaires dans l'intérêt de la commune et compatibles avec les intérêts économiques de l'Etat, sous réserve d'approbation par l'autorité de tutelle;
- toutes les décisions à prendre au niveau communal en matière d'impôts sont de la compétence du Conseil communal.

Article 137 (article 108)

Sans observations.

Chapitre 12.– *Des Etablissements publics*

Article 138 (article 108bis)

Sans observations.

Chapitre 13.– *Dispositions particulières*

Article 139 (article 110)

Sans observations.

Article 140 (article 112)

Sans observations.

Article 141 (article 113)

Sans observations.

Article 142 (article 114)

Sans observations.

Article 143 (article 115)

Sans observations.

Article 144 (article nouveau)

Le Pacte de Famille de la Maison de Nassau ne règle pas seulement le droit de succession au trône, mais prévoit également des dispositions concernant certaines relations familiales, concernant les droits civils des membres de la famille grand-ducale ou encore des dispositions concernant la fortune privée.

Aussi paraît-il nécessaire de maintenir le Pacte de Famille dans la mesure où ces droits sont réglés par dérogation à la législation en vigueur dans notre pays. Toutefois, les dispositions du Pacte de Famille doivent être conformes aux dispositions de la loi fondamentale.

Article 145 (article nouveau)

Pour bien marquer que les nouvelles dispositions concernant la succession ne peuvent produire leurs effets que pour l'avenir, il faut préciser qu'elles ne s'appliquent qu'aux descendants du Grand-Duc Henri.

Luxembourg, le 21 avril 2009

Le Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle,
Paul-Henri MEYERS

Service Central des Imprimés de l'Etat