



AVIS

Avis III/55/2021

19 octobre 2021

Constitution - amendements

relatif à la

Proposition de révision du chapitre VI de la Constitution.

relatif à la

Proposition de révision des chapitres I, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

relatif à la

Proposition de révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution

relatif à la

Proposition de révision du chapitre II de la Constitution

Par lettres en date du 8 juillet 2021, du 22 juin 2021 et du 18 août 2021, Monsieur Xavier BETTEL, Premier ministre et ministre d'Etat a saisi pour avis notre chambre d'une série d'amendements à la proposition de révision 7700 (PR) des Chapitres I, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution, de la proposition de révision 7777 (PR) des Chapitres IV et Vbis de la Constitution, d'une série d'amendements à la proposition de révision 7575 du Chapitre VI ainsi qu'à la proposition de révision 7755 (PR) du Chapitre II de la Constitution.

1. Si la CSL n'a pas de remarques fondamentales à formuler concernant le contenu des amendements et propositions de révision précités, elle se doit toutefois de mettre en exergue que la révision constitutionnelle par étapes et par bloc telle que préconisée par le législateur risque de mettre en question la cohérence, la lisibilité et la sécurité juridique du texte.

2. Ainsi en va-t-il des amendements à la PR 7700 qui, selon l'observation préliminaire figurant dans la lettre de saisine, *« sont basés sur l'hypothèse selon laquelle la mise en vigueur de la proposition de révision sous rubrique précéderait celle des propositions de révision des chapitres II, IV et Vbis ».*

3. La CSL a du mal à suivre l'approche du législateur consistant à réviser les différentes parties de texte de la Constitution sur base d'hypothèses. Ne serait-il pas plus sensé de traiter chronologiquement les différentes parties de la Constitution en fonction du dépôt à la Chambre des députés des différentes propositions de révision et de les voter en bloc une fois qu'un consensus aurait été obtenu plutôt que de miser sur des aléas impondérables? Si jamais la proposition de révision émarginée ne précéderait pas celle des propositions de révision des chapitres II, IV et Vbis, le contenu de celle-ci n'aurait plus de raison d'être ou devrait, pour le moins, faire l'objet de nouvelles modifications et de nouveaux amendements.

4. Pour la CSL, il est quasiment impossible d'avoir un aperçu sur la ribambelle de textes déposés ayant entretemps, le cas échéant, fait l'objet de modifications lors de la procédure législative et rendant ainsi une analyse des textes souvent très difficile voire impossible.

5. Sans être exhaustif, la CSL aimerait donner deux exemples pour illustrer cette problématique.

- Concernant l'amendement 1 de la proposition de révision 7700, il est prévu que « au chapitre II, articles 5 et 6, les termes « à la majorité qualifiée » sont remplacés par les termes « dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution ». A quels textes fait-on référence : à ceux de la Constitution actuellement en vigueur ou à ceux de la proposition de révision no 7755 ? Force est de constater que les articles 5 et 6 de la Constitution ne font pas référence « à la majorité qualifiée », mais concernent le Grand-Duc. Dans la proposition de révision no 7755, il n'existe pas d'articles 5 et 6, le Chapitre II commençant seulement avec les articles 9 et suivants. Après maintes vérifications, la CSL constate que les articles 5 et 6 auxquels il est fait allusion dans l'amendement I concernent non pas, comme erronément indiqué, le Chapitre II, mais le Chapitre Ier de la proposition de révision no 7700 dont la teneur est la suivante :

« Article 5 Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.

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

Article 6 Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. »

Force est néanmoins de constater que l'article 113, alinéa 2 de la Constitution auquel renvoient les articles 5 et 6 de la proposition de révision no 7700 n'existe pas. Après d'amples recherches et vérifications, la CSL constate qu'il ne s'agit pas de l'article de la Constitution actuellement en vigueur lequel dispose que « aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue », mais de l'article 113 de la série d'amendements à la proposition de révision no 7700 dont est saisie notre chambre, et plus particulièrement de l'amendement 16 qui donne à l'article 113 la teneur suivante :

« 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 au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.

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

Au vu des innombrables imprécisions, l'amendement 1 devrait prendre la teneur suivante :

« L'article 1^{er} de la proposition de révision no 7700 est amendé comme suit :

Au chapitre Ier, articles 5 et 6, les termes « à la majorité qualifiée » sont remplacés par les termes « dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution conformément à l'amendement 16 ci-après. »

- Un autre exemple d'incohérence est l'amendement 6 introduisant un article 5 dans la proposition de révision 7755 comme suit :
« Art.5. *L'article 32bis actuel de la Constitution est renuméroté en article 26bis.* »
L'article 32bis prévoit que « les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. »
Le commentaire de cet amendement nous semble assez bizarre en disposant comme suit :
L'article 32bis n'est pas repris par la proposition de révision sous rubrique, mais par la proposition de révision no 7755. Pour éviter un vide juridique qui existerait entre l'adoption de la proposition de révision sous rubrique et celle de la proposition de révision no 7755, il est proposé de le transférer au chapitre II en le renumérotant. »

6. En d'autres termes, la Chambre des députés ne sait pas quand, à quel moment, quelle partie de la révision de la Constitution sera adoptée et en raison de cet aléa, on transfère, comme si de rien n'était, des dispositions d'une des parties à une autre partie de la Constitution. Notre chambre trouve cette façon de procéder inacceptable pour la révision d'une norme qui se situe au plus haut échelon de la hiérarchie nationale des règles de droit. Cela voudrait dire que, une fois que toutes les propositions de révision ont été adoptées, on transfère de nouveau les dispositions initialement transférées à leur endroit/leur partie initiale à l'aide de nouveaux amendements qui seront pour la nième fois soumis à l'avis de notre chambre?

7. Les mêmes remarques formulées ci-avant valent également pour respectivement la PR 7777 ainsi que les amendements relatifs aux PR 7755 et 7575.

8. Au vu du risque d'insécurité juridique qui existe pour la nouvelle Constitution en procédant par révision fragmentée et en se basant sur des aléas concernant l'adoption des différentes propositions de révision, la CSL a le regret de vous informer qu'elle n'est pas en mesure d'approuver les amendements à la proposition de révision no 7700, 7755 et 7575 ainsi que la proposition de révision 7777.

Luxembourg, le 19 octobre 2021

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.