



## Liste des auteurs



## ETIENNE CEREXHE

Le Baron Etienne Cerexhe est professeur émérite à l'Université catholique de Louvain (UCL) et aux Facultés universitaires de Namur. Titulaire de doctorats en droit de l'UCL et de l'Université de Paris, il est également licencié en notariat et diplômé d'études supérieures en droit comparé (UCL). En 1967, il a créé la Faculté de droit de Namur et y a assuré la fonction de doyen (1967-1988). En 1974, il a créé la Faculté de droit de l'Université d'Ouagadougou. Il a été promu docteur honoris causa des universités de Lisbonne, de Santiago et d'Ouagadougou. Ancien chef de cabinet du Ministre des Affaires wallonnes, et du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique. Il a été élu sénateur (1985-1993), et puis, en 1993, nommé juge à la Cour constitutionnelle dont il est juge émérite depuis 2001. Il est en outre consul du Burkina Faso pour la Région Wallonne. Directeur de la Revue régionale de droit, il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles touchant au droit européen et au droit public.

## JEAN-LOUIS DEBRÉ

Depuis mars 2007, Jean-Louis Debré est le président du Conseil constitutionnel de la France. Il est titulaire d'un doctorat en droit de l'Université de Paris et diplômé d'études supérieures de sciences politiques et de droit public. Juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris de 1979 à 1986, il a été élu député de l'Eure (1986-1995 et 1997). Entre 1989 et 1995, il a été Vice-président du Conseil général de l'Eure. Il a été nommé Ministre de l'Intérieur (1995-1997), et, de 2001 à 2007, il a exercé la fonction de maire d'Evreux. Parallèlement, il a assuré la fonction de président de l'Assemblée nationale (2002-2007). Il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles se rapportant à la matière du droit public, notamment du droit constitutionnel, et des romans.

## FRANCIS DELPÉRÉE

Le Baron Francis Delpérée est professeur émérite de droit constitutionnel à l'Université catholique de Louvain dont il est également doyen honoraire de la Faculté de droit. Titulaire de doctorats en droit des universités de Louvain et de Paris, il est membre de l'Institut de France et de l'Académie Royale de Belgique. Jusqu'en 2003, Francis Delpérée a enseigné le droit constitutionnel au Centre universitaire de Luxembourg. Il a été fait docteur honoris causa des universités d'Aix-Marseille III, de Genève, d'Ottawa, de Szeged, d'Athènes et de Sud Toulon Var. Avocat honoraire, il a été assesseur à la section de Législation du Conseil d'État belge entre 1985 et 2004. Depuis 2004, il est Sénateur et chef du groupe «Centre démocrate humaniste» (cdH) au Sénat. Francis Delpérée est l'auteur de nombreux ouvrages et articles touchant au droit constitutionnel dont un traité sur le droit constitutionnel de la Belgique (2000).

**MARC ELVINGER**

Marc Elvinger est avocat associé de l'étude Elvinger, Hoss & Prussen. Titulaire d'un DEA en droit du développement international (Paris) et d'un DEA en droit international privé (Strasbourg), il a une longue expérience concernant le droit économique, le droit public et le contentieux. Avocat à la Cour, il a été membre du Conseil du Barreau de Luxembourg et président du Jeune Barreau de Luxembourg (1994-1995). Il est l'auteur de nombreux articles et contributions dont plusieurs relatifs au droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg.

**RUSEN ERGEC**

Depuis 2008, Rusen Ergec est professeur de droit public à l'Université du Luxembourg. Titulaire d'un doctorat de l'Université de Bruxelles, il a enseigné dans la même université comme professeur les matières de droit international public et de droit public. Il y a également exercé la fonction de directeur de l'Institut d'études européennes (1989-1991). Parallèlement, il a été attaché parlementaire au Sénat de Belgique et a travaillé comme avocat au Barreau de Bruxelles sur des dossiers de droit public et international. Ancien Corédacteur en chef des Chroniques de droit public et membre de comités scientifiques d'autres revues de droit, il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles se rapportant à des matières de droit constitutionnel et administratif, de droits de l'homme et de droit international et européen.

**JÖRG GERKRATH**

Jörg Gerkrath est professeur de droit européen à l'Université du Luxembourg depuis décembre 2006. Titulaire d'un doctorat de l'Université Robert Schuman de Strasbourg, il a exercé comme Maître de conférences avant de devenir Professeur agrégé de droit public à l'Université d'Avignon. Ses principaux domaines de recherche sont le droit communautaire et européen, le droit constitutionnel, le droit comparé et les droits fondamentaux. Il est l'auteur de l'ouvrage «L'Emergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe», (Editions de l'ULB, Bruxelles, 1997) et de nombreux articles et contributions sur divers aspects du droit communautaire et constitutionnel. Il a édité l'ouvrage «La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle du Luxembourg – 1997-2007» (*Pasicrisie luxembourgeoise*, 2008) et coordonné l'ouvrage «Droit d'asile au Grand-Duché de Luxembourg et en Europe» (Larcier, Bruxelles 2009).

**PAUL-HENRI MEYERS**

Paul-Henri Meyers est membre de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg depuis 1999 (1999-2004, 2004-2009, troisième

mandat depuis 2009), et il y assure notamment la fonction de président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Titulaire d'un doctorat en droit, il a successivement travaillé comme conseiller du gouvernement jusqu'en 1982, puis comme conseiller communal de la ville de Luxembourg (1982-1996) avant d'être nommé Premier Echevin (1997-2005). Parallèlement, il a été membre du Conseil d'État entre 1985 et 1999 et y a exercé la fonction de vice-président de 1994 jusqu'en 1999, où il a démissionné afin de pouvoir accepter un mandat de député.

### PAUL SCHMIT

Licencié en droit de l'Université de Strasbourg, Paul Schmit a, après son stage judiciaire, rejoint l'Administration gouvernementale où il a été affecté au département des Transports. Il est membre du Conseil d'État depuis 2000. En 2006, il a été co-auteur de deux ouvrages publiés à l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire du Conseil d'État («Le Conseil d'État face à l'évolution de la société luxembourgeoise» et «Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et libertés fondamentaux»). En 2009, il a publié (en collaboration avec Emmanuel Servais) un «Précis de droit constitutionnel, commentaire de la Constitution luxembourgeoise».

### ACHIM SEIFERT

Achim Seifert enseigne le droit du travail européen et international à l'Université du Luxembourg depuis octobre 2008. Titulaire d'un doctorat en droit et d'une habilitation (*venia legendi*) de l'Université Johann Wolfgang Goethe de Francfort-sur-le-Main il a successivement été Privatdozent à l'Université de Francfort-sur-le-Main (2007), puis Professeur remplaçant à l'Université de Trèves (2007-2008), où il a enseigné le droit du travail et le droit civil.

### DEAN SPIELMANN

Dean Spielmann est juge à la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg depuis 2004. Après avoir obtenu la licence en droit de l'Université catholique de Louvain (UCL) et la maîtrise en droit international de l'Université de Cambridge, il a travaillé comme assistant en droit pénal à l'UCL (1991-1997) et a été chargé de cours aux universités de Luxembourg (1996-2004) et de Nancy (1997-2008). Avocat au Barreau de Luxembourg depuis 1989 et avocat à la Cour depuis 1992, il a été avocat associé d'un cabinet juridique luxembourgeois entre 2001 et 2004. De 2000 à 2004, il a été membre de la Commission consultative des droits de l'homme au Luxembourg, et a également fait partie du Réseau de l'Union européenne d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux (2002-2004). Il est membre de l'Institut Grand-Ducal

depuis 2002. Dean Spielmann est «distinguished judicial visitor» au *University College* de Londres et l'auteur de nombreux articles et contributions sur divers aspects des droits de l'homme, du droit pénale et du droit public.



# Sommaire





Liste des auteurs .....	5
Liste des abréviations .....	15
Avant-propos .....	19
Jörg GERKRATH	

## PREMIÈRE PARTIE

### Les droits fondamentaux

#### La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Constitution

Quels droits fondamentaux pour la Constitution luxembourgeoise? Au sujet d'une réforme rassurante mais peu ambitieuse .....	27
Dean SPIELMANN	
Les droits sociaux dans la proposition de révision constitutionnelle .....	45
Achim SEIFERT	
Les droits fondamentaux dans la Constitution luxembourgeoise .....	59
Paul-Henri MEYERS	

## DEUXIÈME PARTIE

### L'autorité de la constitution

#### Le contrôle de la constitutionnalité des lois et les procédures de révision

Le Conseil constitutionnel et l'autorité de la Constitution .....	71
Jean-Louis DEBRÉ	
Le contrôle de constitutionnalité des lois en Belgique .....	79
Etienne CEREXHE	
Une refonte en faveur de l'autorité de la Constitution? .....	97
Jörg GERKRATH	

# TROISIÈME PARTIE

## Aspects Institutionnels

### Le pouvoir exécutif et le rôle du chef de l'État

Les évolutions récentes de la fonction royale en Belgique . . . . .	133
Francis DELPÉRIÉ	
Un projet de réforme qui s'arrête au milieu du gué? Quelques considérations sur le rôle du Grand-Duc dans le projet de révision constitutionnelle . . . . .	143
Marc ELVINGER	
Questions sur le nouvel agencement des pouvoirs voulu par les auteurs de la proposition de révision de la Constitution . . . . .	151
Paul SCHMIT	
Conclusions générales . . . . .	163
Rusen ERGEC	
Annexes . . . . .	173
<i>La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868. . . . .</i>	175
<i>Table de concordance « Constitution – proposition de révision » . . . . .</i>	195
<i>Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution du 21 avril 2009. . . . .</i>	201
<i>Comparaison synoptique de la proposition de révision de la Constitution actuelle . . . . .</i>	267
<i>Avis intérimaire sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg . . . . .</i>	296
<i>Tableau 1 Les arrêts de la Cour constitutionnelle. . . . .</i>	318
<i>Tableau 2 Réactions du législateur aux arrêts constatant l'inconstitutionnalité d'un loi . . . . .</i>	322
Index. . . . .	327



# Liste des abréviations



Aff.	Affaire
AJDA	<i>Actualité juridique Droit Administratif</i>
Ann. Dr. Lux.	<i>Annales de Droit Luxembourgeois</i>
asbl	Association sans but lucratif
Ass.	Assemblée
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CA	Cour administrative
Cass. b.	Cour de cassation belge
C. const.	Cour Constitutionnelle (Luxembourg)
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
Cf.	Confer
Coll.	Collection
Comp.	Comparez
Concl.	Conclusions
C.S.J.	Cour supérieure de justice
Doc. parl.	<i>Document parlementaire</i>
égal.	également
EuGRZ	<i>Europäische Grundrechte Zeitschrift</i>
G.C.	Grande Chambre
Ibid.	<i>Ibidem</i>
J.O.R.F.	<i>Journal Officiel de la République française</i>
J.T.	<i>Journal des Tribunaux</i>
J.T.L.	<i>Journal des Tribunaux Luxembourg</i>
Loc. cit.	<i>Locus citatum</i>
Mém.	<i>Mémorial</i>
Op. cit.	<i>opus citatum</i>
p(p).	page(s)
Préc.	Précité
Pas. lux.	<i>Pasicrisie luxembourgeoise</i>
Pas. b.	<i>Pasicrisie belge</i>
RBDC	<i>Revue Belge de Droit Constitutionnel</i>
Req.	Requête
Rev. dr. publ.	<i>Revue du droit public</i>
Rev. gén.	<i>La Revue générale</i>
RFDA	<i>Revue Française de Droit Administratif</i>
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
RIDC	<i>Revue internationale du droit comparé</i>
RTDH	<i>Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme</i>
RUDH	<i>Revue Universelle des Droits de l'Homme</i>
s.	et suivante(s)
sess.	session
Spéc.	spécialement

t.	Tome
U.E.	Union européenne
Voy.	Voyez



# Avant-propos

**Jörg GERKRATH**

*Professeur à l'Université de Luxembourg*





La proposition de révision portant modification et nouvel ordonnement de la Constitution, déposée à la Chambre des députés le 21 avril 2009 au nom de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle par son président, Monsieur Paul-Henri Meyers, privilégie selon ses auteurs «la voie d'une refonte de la Constitution au lieu de révisions ponctuelles successives»<sup>1</sup>. À plusieurs reprises ce document emploie en effet les expressions «réforme globale» ou «révision générale». Selon des propos autorisés, il s'agit «de la première réforme globale de la Constitution depuis 1868»<sup>2</sup>. En cela, l'actuelle proposition de révision se différencie très nettement des trente-sept modifications précédentes qui ont jalonné l'histoire constitutionnelle luxembourgeoise depuis 1868.

Trois raisons majeures plaident, d'après ses auteurs, en faveur d'une telle refonte : «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». La Constitution du Grand-Duché date en effet de 1868 et se fonde dans les grandes lignes sur la Constitution de 1848, en conservant certaines innovations de la Constitution de 1856. Depuis lors elle a été modifiée à plusieurs reprises, notamment en 1919 par l'introduction du suffrage universel et par l'adoption du principe démocratique qui veut que la souveraineté réside dans la nation. Neuf amendements ont suivi entre 1945 et 1983, puis quatorze entre 1988 et 2003, et, suite à un assouplissement de la procédure de révision en décembre 2003, encore treize entre 2004 et 2009. La Constitution, dont une grande partie des dispositions existe depuis un siècle et demi, a de la sorte été itérativement amendée, modifiée et rapiécée. À de nombreux égards elle est aujourd'hui dépassée par la pratique institutionnelle et manque de cohérence. Une réforme d'envergure s'impose.

Une transformation d'une telle importance ne peut cependant se décider dans les couloirs fermés de la Chambre des députés et du Conseil d'État. Un débat public doit avoir lieu, notamment dans la perspective où cette réforme devait finalement être soumise à un référendum comme le permet l'article 114 de la Constitution. Ce débat public a besoin d'être nourri par des commentaires et des analyses critiques du texte proposé<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Doc. parl., n° 6030, Exposé des motifs, reproduit en annexe, p. 201 (205).

<sup>2</sup> «Die erste globale Verfassungsreform seit 1868», Interview mit Paul-Henri MEYERS, *Forum*, n° 286, mai 2009, p. 35.

<sup>3</sup> Pour les premiers commentaires, on consultera notamment le n° 6 du *Journal des tribunaux Luxembourg* du 5 décembre 2009, qui reproduit les contributions de Francis DELPÉ-REÉ, «Considérations sur le pouvoir exécutif au Luxembourg – Hier, aujourd'hui et demain», p. 169; de Jörg GERKRATH, «Le mécanisme de la révision constitutionnelle au Grand-Duché de Luxembourg», p. 174; et de Rusen ERGEC, «Deux concepts constitutionnels nouveaux : L'État de droit et la dignité humaine», p. 180. Voy. aussi le n° 286 de la revue *Forum* de mai 2009, qui reproduit un dossier spécial autour du thème de la révision constitutionnelle, «Verfassungsrevision», pp. 21-45, avec des contributions de MM. PAULY, STOLDT, GERKRATH, FRANZ, RAVARANI, MEYERS, WIES et GROFF.

Il est particulièrement heureux dans ce contexte que la proposition de refonte ait été soumise à l'avis éclairé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Cette dernière a adopté le 14 décembre, lors de sa 81<sup>e</sup> session plénière, un «Avis intérimaire sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg» reproduit en annexe du présent ouvrage.

Pour contribuer à ce débat passionnant et stimuler une discussion aussi large que possible, la Faculté de Droit, d'Économie et de Finance de l'Université du Luxembourg et la section luxembourgeoise de l'Institut International de Droit d'Expression et d'Inspiration Françaises (IDEF) ont alors décidé de s'associer pour organiser un colloque scientifique intitulé «Aspects de droit constitutionnel. À propos de la révision constitutionnelle au Grand-Duché de Luxembourg». Cette manifestation s'est tenu les 17 et 18 mai 2010 à l'Université du Luxembourg, sous les auspices du Ministre de la Justice, Monsieur François Biltgen. En bénéficiant de la participation d'éminents juristes et de hauts magistrats venant de la France, de la Belgique et du Luxembourg, le colloque, ouvert au public, a réuni un nombre considérable de personnes intéressées, notamment parmi les députés, les magistrats et les avocats.

Chacun des trois volets retenus, les droits fondamentaux, l'autorité de la Constitution et les questions institutionnelles, a fait l'objet d'éclairages externes et internes destinés à animer une discussion et des échanges vivants avec le public présent. Pour la publication des actes du colloque, ce découpage a été maintenu et, afin de rendre compte de la vivacité des échanges, certaines des contributions écrites gardent le style d'une présentation orale.

Le premier thème, les droits fondamentaux, soulève notamment la question de l'articulation entre les différents instruments que sont la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Constitution. Sous la présidence du doyen de la Faculté, le professeur André Prüm, cette première séance a mis en présence Dean Spielmann, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, Achim Seifert, professeur à l'Université du Luxembourg et Paul-Henri Meyers, député et président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Le second thème est celui de l'autorité de la Constitution. Il renvoie avant tout au mécanisme de contrôle de la constitutionnalité des lois et à la procédure de révision constitutionnelle. Présidée par Marie-Paule Engel, présidente de la Cour Constitutionnelle du Luxembourg, cette séance a été alimentée par les contributions de Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel français et président de l'IDEF, d'Etienne Cerexhe, professeur émérite à l'Université catholique de Louvain, et ancien juge à la Cour constitutionnelle belge et de Jörg Gerkrath, professeur à l'Université du Luxembourg.

Le troisième thème porte sur les aspects institutionnels de la proposition de refonte, c'est-à-dire essentiellement sur le siège du pouvoir exécutif et le rôle du chef de l'État. Présidée par Georges Schroeder, président du Conseil d'État, la séance y consacrée a bénéficié des éclair-

rages dispensés par Francis Delpérée, vice-président du Sénat belge et professeur émérite de l'Université de Louvain, Maître Marc Elvinger, avocat à la Cour et Paul Schmit, conseiller d'État. La redoutable tâche de présenter une Synthèse des travaux de ces trois demi-journées de colloque a été confiée à Rusen Ergec, professeur à l'Université du Luxembourg.

Pour permettre au lecteur d'avoir une vision globale des tenants et aboutissants de la réforme de la Constitution luxembourgeoise, il a été jugé utile de compléter l'ouvrage présent en joignant aux contributions des auteurs les documents officiels les plus pertinents. Le lecteur trouvera de ce fait, reproduit en annexe du présent ouvrage, le texte de la Constitution en vigueur, le texte complet de la proposition de refonte et l'avis intérimaire de la Commission de Venise. Il pourra également consulter avec profit une table de concordance, une comparaison synoptique confrontant la Constitution actuelle avec la proposition de refonte, un tableau récapitulatif de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle du Luxembourg ainsi qu'une présentation synthétique des démarches du législateur luxembourgeois en réaction aux arrêts constatant la non-conformité d'une disposition légale.

Les remerciements de l'éditeur s'adressent tout d'abord à Monsieur Jean-Mathias Goerens, président de la section luxembourgeoise de l'IDEF et ancien membre de la Cour Constitutionnelle, dont l'engagement a été à l'origine du colloque des 17 et 18 mai 2010. Il convient ensuite de remercier les auteurs pour avoir respecté les délais très serrés qui leur étaient impartis. Grâce à leur diligence les actes du colloque sont publiés en temps utile pour pouvoir être pris en compte dans les travaux subséquents de la Chambre des députés et du Conseil d'État. Le rôle des président(e)s de séance ne doit pas être oublié. Ils ont permis d'avoir des échanges fructueux pendant le colloque. La teneur de ces discussions se reflète d'ailleurs en partie dans les contributions écrites et dans les conclusions générales. Mme. Carola Rappe, collaboratrice scientifique à la Faculté, a enfin joué un rôle précieux dans la confection finale de l'ouvrage présent et notamment dans l'élaboration des documents figurant en annexe.

Luxembourg, juillet 2010





PREMIÈRE PARTIE

# Les droits fondamentaux

La Convention européenne des droits de  
l'homme, la Charte des droits fondamen-  
taux de l'Union européenne et la  
Constitution



# Quels droits fondamentaux pour la Constitution luxembourgeoise? Au sujet d'une réforme rassurante mais peu ambitieuse\*

Dean SPIELMANN

*Juge à la Cour européenne des droits de l'homme*

## SOMMAIRE

Introduction .....	29
I. Une réforme rassurante.....	30
A. Généralités .....	30
B. L'État de droit .....	31
C. La dignité humaine.....	32
II. Une refonte peu ambitieuse .....	36
A. L'avis critique de la Commission de Venise.....	36
B. L'insuffisance du catalogue et du contrôle?.....	37
1. L'insuffisance du catalogue? .....	37
2. L'insuffisance du contrôle?.....	38
Conclusion : Un essai d'articulation des différents instruments .....	42

\* Une version modifiée de la présente contribution est publiée dans les *Mélanges dédiés à Jean-Paul Costa*, Paris, Dalloz, à paraître. L'auteur tient à remercier M<sup>e</sup> Patrick Kinsch, avocat (Luxembourg) et M<sup>me</sup> Dortohée von Arnim, référendaire à la Cour, pour des commentaires précieux. Les opinions exprimées sont personnelles à l'auteur et ne sauraient engager la Cour.





## INTRODUCTION

Tout d'abord, nous voudrions remercier la Faculté de droit de l'Université du Luxembourg et la section luxembourgeoise de l'Institut de droit d'expression et d'inspiration françaises de nous avoir invité à ce prestigieux colloque qui se tient à un moment crucial de notre histoire constitutionnelle.

Une refonte d'une Constitution constitue un moment important. Toute révision constitutionnelle nécessite un travail de réflexion portant sur les aspects d'ordre institutionnel, mais aussi sur les aspects touchant aux droits fondamentaux. Au demeurant, ces aspects sont intimement liés. Nous concevons ces deux journées comme une pierre importante à cet édifice de réflexion. «*La manifestation vise à stimuler le débat constitutionnel au Luxembourg*» nous disent les organisateurs du colloque, en insistant notamment sur «*l'éclairage externe... destiné à animer une discussion et des échanges vivants avec le public présent*».

En tant que membres de la Cour européenne des droits de l'homme, nous sommes habitués à donner des réponses à des questions touchant aux droits fondamentaux. En revanche, quand nous participons aux travaux d'un colloque, nous préférons nous retrouver dans un rôle de témoin, compatible avec notre devoir de réserve. «Témoin», plutôt qu'«acteur», mais «témoin privilégié», puisque nous sommes venus à Luxembourg avec un certain nombre de questions et nous nourrissons l'espoir de retourner à Strasbourg avec des réponses qui vont nous rassurer que la révision projetée aboutira à une prise de conscience du principe de subsidiarité, récemment réaffirmé de manière solennelle à la Conférence intergouvernementale de Interlaken (18-19 février 2010)<sup>1</sup>.

Nous avons placé notre intervention sous l'interrogation «Quels droits fondamentaux pour la Constitution luxembourgeoise?». Nous persistons à croire qu'une Constitution moderne doit contenir un catalogue plus ou moins étendu de droits fondamentaux, justiciables devant les juridictions, en particulier devant la Cour constitutionnelle, qui est la gardienne de ces droits. Or, pour le moment, ce catalogue nous semble à la fois assez restreint et flou, voire imprécis. S'il est vrai que la réforme projetée apporte des éléments nouveaux, et en cela peut paraître rassurante (I), il n'en demeure pas moins qu'en l'état, elle reste peu ambitieuse (II).

<sup>1</sup> Voy. notamment le point 2 du préambule de la Déclaration d'Interlaken (19 février 2010) : La Conférence a «[r]éité[r]é l'obligation des États parties d'assurer la protection intégrale au niveau national des droits et libertés garantis par la Convention et [a] appell[é] à un renforcement du principe de subsidiarité». Voy. aussi pour une discussion à l'occasion du jugement d'une affaire récente, notre opinion partiellement dissidente, rédigée ensemble avec notre collègue Giorgio MALINVERNI dans l'affaire *Maksimov* (*Maksimov c. Russie*, req. n° 43233/02, 18 mars 2010).

## I. UNE RÉFORME RASSURANTE

### A. Généralités

La proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution<sup>2</sup> s'inspire de la Charte des droits fondamentaux. Aussi peut-on lire dans l'exposé des motifs que

«[p]our 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»<sup>3</sup>.

Deux remarques préliminaires s'imposent :

- tout d'abord, l'innovation peut paraître curieuse dans la mesure où ce chapitre 2, consacré, nous le répétons, aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, donc à des droits subjectifs, regroupe la dignité humaine, l'interdiction de torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants, le secret des communications à caractère personnel et des obligations positives relatives à des droits économiques et sociaux, comme l'obligation de moyens de garantir le droit au logement. Dans le même chapitre, la langue luxembourgeoise est invoquée. Des droits importants, consacrés par des textes internationaux ne sont pas introduits dans ce chapitre et on perçoit mal les raisons qui ont motivé ce choix;
- ensuite, une innovation importante, comme la référence à l'État de droit, n'est pas liée directement au chapitre 2 relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, où peut-être cette notion aurait sa place, mais elle est liée à l'État luxembourgeois. Or la notion d'État de droit, concept polysémique, également traduit parfois par le concept de *Rechtsstaat* ou *Rule of Law*, respectivement, prééminence du droit, est un concept à facettes multiples et tend au premier chef à affirmer l'adhésion à des valeurs évidemment positives<sup>4</sup>.

Ces deux remarques préliminaires à part, retenons que ni la notion d'«État de droit» ni celle de «dignité humaine», n'ont d'assise dans le texte de la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, on retrouve la notion d'État de droit dans le traité sur l'Union européenne. Après tout, le Préambule du Traité sur l'Union européenne se réfère aux «*principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit*» et

<sup>2</sup> Doc. parl., n° 6030, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 201.

<sup>3</sup> Doc. parl., n° 6030, annexe, p. 201 (208).

<sup>4</sup> L. HEUSCHLING, *État de droit – Rechtsstaat – Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002.

la notion de «*dignité humaine*» se trouve en bonne place dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union<sup>5</sup>.

## B. L'État de droit

La notion d'État de droit a donné lieu à une jurisprudence très fournie de la Cour européenne des droits de l'homme. Depuis l'arrêt *Golder*<sup>6</sup>, la Cour a développé une jurisprudence autour des notions d'État de droit et de prééminence du droit. Le droit d'accès à la justice a ainsi été établi sur le fondement de «*la prééminence du droit [qui] ne se conçoit guère sans la possibilité d'accéder aux tribunaux*»<sup>7</sup>.

Cet arrêt a inauguré une jurisprudence qui se décline maintenant dans tous les domaines. Il en est ainsi du cadre institutionnel de l'organisation de l'État et plus particulièrement du rôle joué par le pouvoir judiciaire. De manière générale, les droits garantis par la Convention doivent être protégés contre des atteintes arbitraires de la puissance publique et le pouvoir d'appréciation de l'exécutif doit être circonscrit. Comme la Cour l'a rappelé dans son arrêt *Maestri* du 17 février 2004 :

«[p]our répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante»<sup>8</sup>.

Inhérent au respect de l'État de droit est évidemment le principe de légalité, qui a donné lieu à une jurisprudence particulièrement fournie. Le principe de légalité est au cœur de la règle «Pas de peine sans loi» garantie par l'article 7 de la Convention. Une abondante jurisprudence en témoigne<sup>9</sup>. Parmi les droits fondamentaux consacrés par la Constitution luxembourgeoise, l'article 14 consacrant le principe de la légalité en matière pénale (art. 20 dans la numérotation de la proposition de révision) a donné lieu à une jurisprudence très progressiste de la Cour constitutionnelle<sup>10</sup>. Comme il a été relevé récemment,

<sup>5</sup> Chapitre I<sup>er</sup> intitulé «Dignité» et article 1<sup>er</sup>. Cet article regroupe, outre le respect et la protection de la dignité humaine, le droit à la vie, le droit à l'intégrité de la personne, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé.

<sup>6</sup> *Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A n° 18.

<sup>7</sup> *Ibid.*, §34.

<sup>8</sup> *Maestri c. Italie* [GC], req. n° 39748/98, §30, CEDH 2004-I, se référant aux arrêts *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], req. n° 30985/96, §84, CEDH 2000-XI, et *N.F. c. Italie*, req. n° 37119/97, §29, CEDH 2001-IX.

<sup>9</sup> D. SPIELMANN, «La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'État de droit», in *L'État de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 183.

<sup>10</sup> C. const., arrêts des 6 mars 1998, n° 1/98, 22 mars 2002, n° 12/02, 30 janvier 2004, n° 19/04, 3 décembre 2004, n° 23/04 et 3 décembre 2004, n° 24/04. Voy. S. BRAUM, «Das

«... la Cour constitutionnelle a incontestablement donné un sens moderne, allant bien au-delà du sens premier du texte et en ligne avec son sens politique et moderne contemporain, à la disposition consacrée à la légalité des délits et de peines...»<sup>11</sup>.

L'importance du principe de l'État de droit et ses liens subtils avec le principe de légalité ont été décrits par le professeur Rusen Ergéc en ces termes :

«[I]a référence à l'État de droit éclairera et, le cas échéant, complétera utilement les dispositions sur l'exercice des pouvoirs en le disciplinant davantage grâce à une protection juridictionnelle effective du citoyen et un respect accru du principe de la séparation des pouvoirs et le respect du principe de légalité»<sup>12</sup>.

Laure Jeannin nous enseigne, à la lumière de l'expérience constitutionnelle allemande, qu'

«[à] l'instar de la notion d'«État de droit», la dignité humaine fait globalement l'objet d'un discours commun. L'analogie avec l'«État de droit total» peut être poursuivie pour la dignité devenue, semble-t-il un concept «total», au moins pour le droit constitutionnel. Sans doute la double nature de la dignité, principe objectif et droit fondamental à la fois permet-elle de lui donner une place essentielle au sein non seulement des droits fondamentaux, mais également de l'ordre juridique allemand dont elle fonde l'«ordre de valeurs»<sup>13</sup>.

## C. La dignité humaine

À notre sens, l'une des innovations les plus importantes, proposées dans le cadre de la réforme de la Constitution est la référence à la notion de «*dignité humaine*».

Pour citer encore une fois Rusen Ergéc,

«[I]a dignité humaine exercera une influence transcendante sur l'application du catalogue des libertés constitutionnelles et permettra au juge de résoudre les défis que pose la société moderne»<sup>14</sup>.

Mais l'auteur souligne en même temps la difficulté de déterminer le contenu de cette notion qui n'est pas univoque, loin s'en faut : elle viserait les droits intangibles, les droits-résistance, les droits-créance, voire toute valeur humaine digne de protection. Quoi qu'il en soit, retenons que la notion de dignité préside à la Convention européenne des droits

Prinzip der Strafgesetzbearbeitung», *Pas. lux.*, 1-2/2008, pp. 77 et s., et D. SPIELMANN, «Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : La portée du principe de légalité», *Homage à Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant et Paris, L.G.D.J., 2007, pp. 1453 et s.

<sup>11</sup> Collectif d'auteurs, «Rapport national luxembourgeois sur la Culture et droit civil», Association Henri Capitant, Journées louisianaises, *Pas. lux.*, 34, p. 369.

<sup>12</sup> R. ERGEC, «Deux concepts constitutionnels nouveaux : L'État de droit et la dignité humaine», *J.T.L.*, 2009, p. 184.

<sup>13</sup> L. JEANNIN, «Le principe de dignité en droit allemand. L'interprétation et le renforcement de la valeur axiologique des droits fondamentaux», in C. GIRARD et S. HENNETTE-VAUCHEZ (dir.), *La dignité de la personne humaine*, coll. Droit et Justice, PUF, 2005, p. 161, notes de bas de page omises.

<sup>14</sup> *Ibid.*

de l'homme, même si elle n'est pas explicitement mentionnée dans le texte de celle-ci<sup>15</sup>.

Le Préambule de la Convention se réfère à la Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948) qui, quant à elle, dans le premier considérant de son Préambule et dans ses articles 1<sup>er</sup>, 22 et 23, se réfère à la dignité.

On trouve également une référence à ce concept dans la Charte des Nations Unies de 1945 (Préambule) et dans les pactes des Nations Unies de 1966 (préambules des deux pactes; art. 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; art. 13 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels).

Cette liste d'instruments internationaux n'est pas exhaustive et plusieurs constitutions nationales se réfèrent explicitement au concept de dignité. Il en est ainsi de l'article 1, §1 de la Loi fondamentale allemande aux termes duquel

«[l]a dignité de l'homme est intangible. Tout pouvoir public est tenu de la respecter et de la protéger»<sup>16</sup>.

Enfin, rappelons encore une fois que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se réfère dans son chapitre 1<sup>er</sup> à la dignité et dispose dans son article premier que

«[l]a dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée»<sup>17</sup>.

La Cour de justice de l'Union européenne se réfère à la dignité humaine en tant que principe général du droit. Nous nous référons en particulier à l'arrêt du 14 octobre 2004<sup>18</sup> :

«l'ordre juridique communautaire tend indéniablement à assurer le respect de la dignité humaine en tant que principe général du droit».

Dans la jurisprudence de Strasbourg, il a été fait référence à la dignité humaine pour la première fois en 1997, par le biais de l'article 3 interdisant les traitements inhumains et dégradants<sup>19</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a clairement énoncé dans sa jurisprudence que

<sup>15</sup> Les développements qui suivent sont basés sur l'opinion dissidente, rédigée avec mon collègue Sverre-Erik JEBENS et jointe à l'arrêt *Vereinigung Bildender Künstler c. Autriche*, req. n° 68354/01, CEDH 2007-II.

<sup>16</sup> «Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt».

<sup>17</sup> Pour un commentaire de cette disposition à la lumière de la jurisprudence internationale, voy. le commentaire de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, établi par le Réseau U.E. d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux (CFR-CDF), juin 2006, et L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE et F. PICOD, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Partie II, La Charte des droits fondamentaux de l'Union, Bruxelles, Bruylant, 2005, t. 2, pp. 36 et s.

<sup>18</sup> Aff. C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundestadt Bonn*, Rec., 2004, p. I-9609. La CJCE a fait référence aux conclusions de l'avocat général, Mme Christine STIX-HACKL, du 18 mars 2004 (§§82-91).

<sup>19</sup> L. JEANNIN, «La principe de dignité dans l'espace de la Convention européenne des droits de l'homme. La construction prétorienne d'un concept», in C. GIRARD et S. HENNETTE-VAUCHEZ (dir.), *La dignité de la personne humaine*, coll. Droit et Justice, PUF, 2005, p. 177, citant *Raninen c. Finlande*, 16 décembre 1997, §53, *Recueil des arrêts et décisions 1997-VIII*.

«[l]a dignité et la liberté de l'homme sont l'essence même de la Convention»<sup>20</sup>.

Laure Jeannin rappelle dans ce contexte que

«[la] combinaison du principe de dignité avec certaines stipulations de la Convention suggère l'hypothèse selon laquelle la dignité serait un principe juridique d'application générale et assumant deux fonctions importantes : celle d'énoncer de manière générale et abstraite la finalité de la stipulation avec laquelle il est combiné et celle de concrétiser dans chaque espèce la stipulation interprétée»<sup>21</sup>.

Pour reprendre les termes d'Emmanuel Decaux :

«[l]e fondement des droits de l'homme ne peut être que «l'égale dignité» de tous les hommes. Dès lors, dignité et universalité sont indissociables»<sup>22</sup>.

À notre sens, il faut toutefois se méfier du concept abstrait ou indéfini de dignité humaine, notion qui peut être en soi dangereuse lorsqu'elle est de nature à justifier hâtivement des limitations inacceptables aux droits fondamentaux<sup>23</sup>. Nous estimons, pour éviter tout paternalisme fâcheux<sup>24</sup>, qu'il échet plutôt de se référer au concept concret de

<sup>20</sup> *Pretty c. Royaume-Uni*, req. n° 2346/02, §65, CEDH 2002-III, et *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], req. n° 28957/95, §90, CEDH 2002-VI. Voy. aussi *Valašinas c. Lituanie*, req. n° 44558/98, §102, CEDH 2001-VIII.

<sup>21</sup> *Op. cit. et loc. cit.*

<sup>22</sup> E. DECAUX, «Dignité et universalité», in S. MARCUS HELMONS (dir.), *Dignité humaine et hiérarchie des valeurs. Les limites irréductibles*, Bruxelles, Academia-Bruylant, 1999, p. 164.

<sup>23</sup> Voy. D. FELDMAN, «Human Dignity as a legal value. Part I», *Public Law*, 1999, p. 697 : «The notion of dignity can easily become a screen behind which paternalism or moralism are elevated above freedom in legal decision-making». Comme le rappelle un autre auteur, «[l]a notion de dignité, indéfinie, est à l'évidence manipulable à l'extrême. Grande peut être alors la tentation d'un ordre moral évoquée par G. Lebreton (*Chr. D.*, [1996, J., 177]). La confusion établie entre moralité publique et dignité s'y prête particulièrement à l'heure où le politiquement correct traverse l'Atlantique». J.-P. THÉRON, «Dignité et libertés. Propos sur une jurisprudence contestable», in *Pouvoir et liberté. Etudes offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 305, à propos de deux décisions du Conseil d'État français du 27 octobre 1995, *Ass., Commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence*, A.J.D.A., 1995, p. 942, R.F.D.A., 1995, 1204, concl. FRYDMAN et RTDH, 1996, 657, concl. FRYDMAN, note N. DEFFAINS. Voy. aussi P. MARTENS, «Encore la dignité humaine : Réflexions d'un juge sur la promotion par les juges d'une norme suspecte», in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 561 et s. Sur le rôle que la morale est appelée à jouer dans le débat sur la dignité, voy. J. FIERENS, «La dignité humaine comme concept juridique», J.T., 2002, pp. 577 et s., spéc. p. 581. Voy. aussi, se situant «dans le paradigme de l'humanité», B. EDELMAN, «La dignité de la personne humaine, un concept nouveau», *D.*, 1997, chron., p. 185, et republiée dans l'ouvrage du même auteur intitulé *La personne en danger*, Paris, PUF, 1999, pp. 505 et s.

<sup>24</sup> Commentant des décisions judiciaires qui ont appliqué la notion de dignité humaine, le juge Paul Martens s'est exprimé comme suit : «Quelle mouche a piqué les juges quand, par une sorte de mouvement universel et spontané, ils ont fait entrer la dignité humaine, qui sommeillait dans les limbes du non-droit, dans les principes généraux du droit, suivis par les constituants qui l'ont inscrite parmi les normes fondamentales? Veut-on nous préparer au réarmement moral par le truchement du fondamentalisme constitutionnel? Avons-nous régressé en cessant, comme nous l'avait recommandé Kelsen, de supposer la norme supérieure valide, sans nous interroger sur la pertinence de cette présomption? Ou bien tenons-nous, avec l'éthique de la sollicitude, cette ferveur juridique qui nous permettrait de remplacer Dieu?»

«*dignité fondamentale de la personne d'autrui*»<sup>25</sup>. Il appartiendra à la jurisprudence de donner à cette notion un contenu acceptable au regard des droits fondamentaux, peut-être même en l'appliquant dans les rapports entre individus<sup>26</sup>.

Quoiqu'il en soit, le commentaire des articles nous renseigne que

«[p]armi les droits de l'homme qui expriment directement une mise en application du principe de 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 à 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»<sup>27</sup>.

Il est dès lors permis de se poser la question si la dignité est un concept autonome ou simplement un guide interprétatif. Si la dignité est un concept autonome, consacrant un droit subjectif à part, on peut se poser la question de savoir si d'autres droits fondamentaux, pas expressément prévus par la Constitution, pourraient être intégrés implicitement dans ce concept. Nous pensons au droit à un procès équitable ou à d'autres droits prévus par la Convention européenne des droits de l'homme ou par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui, elle, consacre des droits socio-économiques, tout en ne pas les mentionnant dans son chapitre 1<sup>er</sup> consacré à la dignité. La même remarque vaudrait probablement aussi pour les droits naturels (art. 11 (1) de la Constitution, art. 14 dans la numérotation de la proposition de révision). L'on sait que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 13 novembre 1998<sup>28</sup> nous renseigne que «*le droit naturel est celui découlant de la nature humaine et existe, même sans texte de loi*» et que dans celui du 28 mai 2004<sup>29</sup> elle a dit que «*le droit naturel se restreint aux questions existentielles de l'être humain, au respect de sa dignité et de sa liberté*».

À dire vrai, ces formulations de la Cour constitutionnelle, pour prudentes qu'elles soient, sont cependant dénuées de clarté. Les droits naturels sont-ils les droits de l'homme<sup>30</sup>, même ceux qui ne sont pas

(P. MARTENS, *Le droit peut-il se passer de Dieu ?* [Sixième leçon : Qu'eût pensé Kelsen de l'arrêt «Wackenheim» («lancer de nain») ?], coll. Travaux de la Faculté de droit de Namur, n° 28, Namur, Presses universitaires, 2007, p. 127).

<sup>25</sup> Sur la distinction entre la protection de la dignité d'autrui et la protection de la dignité fondamentale de chacun, voy. B. MAURER, *Le principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, La documentation française, 1999, spéc. pp. 450 et s. et pp. 464 et s.

<sup>26</sup> Voy. pour une application de la Convention (art. 10 relatif à la liberté d'expression) dans des relations interindividuelles (sans référence à la notion de dignité humaine), C.S.J. (appel), 8<sup>e</sup> ch., 2 avril 2010, J.T.L., 2010, p. 67, note SEIFERT.

<sup>27</sup> Doc. parl., n° 6030, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 201 (232).

<sup>28</sup> N° 2/98.

<sup>29</sup> N° 20/04.

<sup>30</sup> Voy. J. GERKRATH, «Compétence et recevabilité des questions préjudicielles», *Pas. lux.*, 1-2/2008, p. 13 : «On pourrait alors se demander si l'évocation constitutionnelle des droits

consacrés par un texte? La dignité humaine, concept qui sera maintenant introduit dans la Constitution, serait-elle d'ores et déjà implicitement contenue dans le concept de droit naturel? Nous nous interrogeons modestement: Est-il vraiment nécessaire d'ajouter des concepts flous à des notions vagues, dont l'interprétation jurisprudentielle n'est pas des plus éclairantes?

## II. UNE REFONTE PEU AMBITIEUSE

Permettez-nous d'articuler dans la deuxième partie de notre exposé quelques réflexions concernant l'absence – du moins à ce stade des travaux – d'une réforme ambitieuse.

### A. L'avis critique de la Commission de Venise

Dans son avis intérimaire du 14 décembre 2009<sup>31</sup> sur le projet de révision constitutionnelle, la Commission européenne pour la Démocratie par le droit (Commission de Venise) a émis des critiques, à notre sens justifiées, sur le caractère peu ambitieux concernant la refonte du catalogue des droits fondamentaux. Plusieurs de ses membres ont opiné, à titre individuel, dans le même sens. La Commission s'est exprimée comme suit :

«34. Le texte actuel de la Constitution est fondé sur une conception des droits fondamentaux qui avait cours au XIX<sup>e</sup> siècle. La question se pose dès lors de savoir si à l'occasion de la «refonte» du texte de la Constitution le Constituant luxembourgeois ne devrait pas également avoir l'ambition d'adapter de manière plus approfondie le chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux, afin que ce texte réponde à tous égards aux exigences que pose un catalogue actuel de droits fondamentaux. Une comparaison entre, d'une part, le texte du chapitre 2 proposé et, d'autre part, les dispositions contenues dans la plupart des conventions actuellement en vigueur en matière de protection des droits de l'homme, particulièrement la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), aboutit à un double constat. D'une part, le constat qu'un nombre de droits importants garantis par ces conventions ne sont pas repris dans la Constitution luxembourgeoise. D'autre part, le constat que les conditions généralement posées par les conventions internationales aux limites des droits et libertés fondamentaux (voir entre autres les alinéas 2 des articles 8, 9, 10 et 11 CEDH) diffèrent des conditions posées par la Constitution luxembourgeoise. Il est évident que rien n'oblige à ce que la refonte d'une Constitution reprenne aveuglément dans le texte de la Constitution les dispositions des conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Vu leur nombre et la pluralité des nombreux droits et libertés qu'elles

---

naturels n'offre pas la possibilité de faire entrer par ce biais de standards européens et internationaux de protection des droits fondamentaux qui s'intégreraient ainsi parmi les normes de référence».

<sup>31</sup> Avis n° 544/2009. CDL-AD(2009)059, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 296.



contiennent, cela représenterait d'ailleurs une exigence irréaliste. Pour le surplus, la jurisprudence luxembourgeoise reconnaît l'applicabilité directe des dispositions normatives de la Convention européenne des droits de l'homme. Il en résulte que les dispositions de cette Convention sont d'application directe devant les juridictions internes luxembourgeoises en ce sens que les particuliers peuvent s'en réclamer pour souligner le non-respect par l'État luxembourgeois de ses obligations découlant de la Convention. Néanmoins, indépendamment du fait de l'existence des conventions internationales en matière des droits de l'homme, il peut être tout-à-fait utile de procéder à l'exercice qui consiste à actualiser la lecture du chapitre 2 de la Constitution luxembourgeoise, tant du point de vue des droits de l'homme (A) que des clauses posant des limites à ceux-ci (B)»<sup>32</sup>.

## B. L'insuffisance du catalogue et du contrôle?

Un triple constat s'impose à ce stade de notre exposé.

### 1. L'insuffisance du catalogue?

Tout d'abord, l'avis rappelle à juste titre que la Convention européenne des droits de l'homme jouit du statut de la primauté<sup>33</sup>. D'après un arrêt de la Cour d'appel, la Convention prime même sur la Constitution<sup>34</sup>. En l'absence de conflits fréquents entre, d'une part, la Convention et d'autre part, la Constitution, cette question de la primauté de la Convention par rapport à la Constitution reste plutôt théorique. Il n'en demeure pas moins que l'article 53 de la Constitution (art. 65 dans la numérotation de la proposition de révision), en ce qu'il interdit le droit de vote aux détenus, est de nature à engendrer un conflit potentiel à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>35</sup>.

Ensuite, l'avis de la Commission de Venise, tout comme les opinions individuelles de certains de ces membres, soulignent que sur certains points la Constitution mérite d'être complétée et/ou mise à jour (l'avis parle de *updating*)<sup>36</sup>. Certains droits restent formulés de manière incomplète ou vague. L'interdiction de la peine de mort concerne certes le droit à la vie, mais une formulation complétant cette interdiction en faisant référence à l'obligation positive de protection serait envisageable<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> *Ibid.*, point 34, notes de bas de page omises, annexe, p. 296 (301).

<sup>33</sup> *Ibid.*, point 34 annexe, p. 296 (301), se référant à A. et D. SPIELMANN et A. WEITZEL, *La Convention européenne des droits de l'homme et le droit luxembourgeois*, Bruxelles, Nemesis, 1991, pp. 8-87, 106.

<sup>34</sup> C.S.J., (appel corr.), 13 novembre 2001, n° 396/01, publié par extr. dans G. FRIDEN et P. KINSCH, «La pratique luxembourgeoise en matière de droit international public (2001)», *Ann. dr. lux.*, 2002, pp. 455 et s.

<sup>35</sup> *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], req. n° 74025/01, CEDH 2005-IX. Voy. aussi *Frodl c. Autriche*, req. n° 20201/04, 8 avril 2010.

<sup>36</sup> Aux n° 544/2009, point 36, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 296 (302).

<sup>37</sup> Pour une condamnation du Luxembourg pour violation de l'article 2 de la Convention, voy. *Pereira Henriques c. Luxembourg*, req. n° 60255/00, 9 mai 2006.

Le caractère incomplet du principe d'égalité, voire l'absence d'un principe général de non-discrimination, a été souligné. On a également souligné la nécessité de prévoir des garanties détaillées en cas de privation de liberté, voire des dispositions liées au droit à un procès équitable. La question du droit de vote des personnes détenues, déjà mentionnée, serait également à examiner à la lumière de la jurisprudence *Hirst* de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>38</sup>. Les limites aux droits pourraient être formulées selon le modèle de la Convention, mettant l'accent sur un véritable contrôle de proportionnalité<sup>39</sup>.

## 2. L'insuffisance du contrôle?

Enfin, et concernant plus particulièrement le contrôle juridictionnel et l'articulation institutionnelle de la protection des droits fondamentaux, comme le rappelle Me Marc Thewes, «*il faut se poser la question s'il ne serait pas opportun d'introduire... une possibilité de saisine directe de la Cour constitutionnelle*»<sup>40</sup>. L'idée d'un contrôle *a priori*, permettant au Conseil d'État d'avoir l'avis de la Cour constitutionnelle, paraît intéressante. On pourrait également envisager de permettre au justiciable de saisir la Cour constitutionnelle après avoir obtenu une décision définitive d'une juridiction ordinaire. Tout ceci dans l'intérêt de la subsidiarité.

Concernant les méthodes d'interprétation des dispositions constitutionnelles, la doctrine a déploré que le Cour constitutionnelle «*recherche avant tout le sens littéral de la Constitution*»<sup>41</sup>.

Il échet cependant de constater que la Cour constitutionnelle a fait preuve d'une certaine interprétation évolutive et libérale, et ceci dans plusieurs domaines<sup>42</sup>.

Nous pensons à la jurisprudence déjà mentionnée, très progressiste, concernant le principe de la légalité<sup>43</sup>. En particulier, nous voudrions mentionner l'arrêt du 22 mars 2002<sup>44</sup> dégageant du principe de la légalité, le principe de la rétroactivité de la loi la plus douce<sup>45</sup>.

Concernant le principe d'égalité, et comme le note Me Patrick Kirsch, «[ce principe] est devenu, dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, un instrument puissant de contrôle du législateur, instrument qui intervient dans ce qui est au cœur de l'activité législative, la définition du champ d'application

<sup>38</sup> *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], req. n° 74025/01, CEDH 2005-IX. Voy. aussi *Frod l. c. Autriche*, req. n° 20201/04, 8 avril 2010.

<sup>39</sup> Voy. *infra*, p. 40.

<sup>40</sup> M. THEWES, «Dix ans de justice constitutionnelle au Grand-Duché de Luxembourg», *En hommage à Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant et Paris, L.G.D.J., 2007, pp. 1504-1505.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 1505.

<sup>42</sup> Pour une vue d'ensemble de la jurisprudence constitutionnelle en matière de droits fondamentaux, voy. aussi M. COLE, «Der Schutz der Grundrechte», *Pas. lux.*, 1-2/2008, pp. 59 et s.

<sup>43</sup> Voy. *supra*, p. 31.

<sup>44</sup> C. const., 22 mars 2002, n° 12/02. Sur cet arrêt, voy. S. BRAUM, *op. cit.*, pp. 82-83 et D. SPIELMANN et A. Spielmann, *Droit pénal général*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 111.

<sup>45</sup> Voy. aussi, pour la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, *Scoppola c. Italie* (n° 2) [GC], req. n° 10249/03, CEDH 2009-...

des différentes normes et donc des différents régimes légaux. La Cour Constitutionnelle est ainsi habilitée à vérifier, en dernière analyse, que le législateur s'est tenu, dans la détermination du champ d'application des normes qui advantagent ou désavantagent différentes catégories de personnes l'idée de rationalité et de justice»<sup>46</sup>.

En particulier, concernant la jouissance du droit à l'égalité par les étrangers, la Cour constitutionnelle a pu affirmer que le principe d'égalité est «*applicable à tout individu touché par la loi luxembourgeoise si les droits de la personnalité sont concernés*»<sup>47</sup>, étendant ainsi la protection au-delà du texte de la Constitution.

Cette méthode interprétative n'est pas sans rappeler celle de la Cour européenne, qui a toujours considéré la Convention européenne comme un «*instrument vivant à interpréter (...) à la lumière des conditions de vie actuelles*»<sup>48</sup>. Le préambule à la Convention précise qu'elle a été adoptée en vue, notamment, du *développement* des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est donc clair que le contenu matériel des droits et libertés, énumérés par la Convention, n'est pas gravé dans le marbre et qu'il doit évoluer au rythme des progrès juridiques, sociaux et scientifiques. Une interprétation évolutive de la Convention permet l'adaptation des normes qu'elle contient aux nouveaux défis engendrés par le développement complexe des sociétés européennes<sup>49</sup>. Il devrait en être de même pour ce qui est de la Constitution.

Une possibilité de saisine plus large de la Cour constitutionnelle, doublée d'un catalogue plus étendu de droits fondamentaux permettrait de prévenir en amont des violations des droits de l'homme – du moins pour ce qui de la conformité des lois par rapport à la Constitution – et éviterait des divergences d'interprétation étant donné que toutes les juridictions, y compris la Cour constitutionnelle, pourraient s'inspirer de l'autorité de la chose interprétée de la Cour de Strasbourg. En effet, le professeur Jörg Gerkrath a déjà souligné que le contrôle opéré par la Cour constitutionnelle est un «*contrôle concentré, abstrait et a posteriori*»<sup>50</sup>. Insistant sur le fait que «*le contrôle de conventionalité d'une loi s'apparente... à un contrôle de constitutionnalité*», l'auteur déplore que la Constitution «*a opté pour une voie qui pourrait s'avérer source de conflits et de jurisprudences divergentes*» et que «*ce risque existe notamment en présence de règles constitutionnelles et conventionnelles de contenu proche voire*

<sup>46</sup> P. KINSCH, «Le principe de l'égalité devant la loi», *Pas. lux.*, 1-2/2008, p. 89.

<sup>47</sup> C. const., 13 novembre 1998, n° 2/98. Voy. P. KINSCH, *op. cit.*, p. 93.

<sup>48</sup> *Tyrer c. Royaume-Uni*, 25 avril 1978, série A n° 26, p. 15, §31.

<sup>49</sup> Voy. D. SPIELMANN, «En jouant sur les marges. La Cour européenne des droits de l'homme et la théorie de la marge d'appréciation nationale : Abandon ou subsidiarité du contrôle européen?», *Actes de la Section des Sciences Morales et Politiques de l'Institut Grand-Ducal*, Vol. XIII, 2010, pp. 203-255 et *J.T.L.*, 2010, pp. 117-127.

<sup>50</sup> J. GERKRATH, «Compétence et recevabilité des questions préjudicielles», *Pas. lux.*, 1-2/2008, p. 9.

*identique comme cela est précisément le cas en matière de protection des droits fondamentaux»*<sup>51</sup>.

La doctrine a pu regretter l'interprétation restrictive de la Cour constitutionnelle pour ce qui est du principe de l'égalité, notamment concernant certaines différences de traitement fondées sur la nationalité, en retrait par rapport à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>52</sup>. En même temps, la doctrine insiste sur un contrôle robuste du principe de proportionnalité. «*La proportionnalité est l'exigence la plus rigoureuse*», dit Me Kinsch,

«même si la différenciation vise à atteindre un but légitime, et que ce but est réellement atteint grâce à cette différenciation, encore faut-il que la restriction des droits d'une catégorie de personnes ne soit pas excessive par rapport à ce qui était réellement nécessaire pour atteindre le but législatif, voire – expression la plus exigeante du principe de proportionnalité – que la restriction des droits de cette catégorie de personnes, même si elle est nécessaire à la réalisation du but législatif, ne soit pas excessive par rapport à la valeur qu'il convient de reconnaître au but lui-même : à la limite, le principe de la proportionnalité peut exiger du législateur de renoncer à la réalisation de certains buts qu'il pourrait se fixer»<sup>53</sup>.

À ceci il faut ajouter que des conflits vont probablement s'accroître pour ce qui est de l'application et de l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui impliquera inévitablement l'intervention de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Pour illustrer la difficulté actuelle concernant des conflits potentiels, voire réels, et le malaise que cette difficulté engendre devant les juridictions nationales, mentionnons l'arrêt de la Cour d'appel du 16 décembre 2009<sup>54</sup> constatant une discrimination au détriment des célibataires candidats à l'adoption d'un enfant. Cet arrêt a décidé que l'article 367 du Code civil, qui exclut l'adoption plénière par une personne pour la seule raison qu'elle est une personne célibataire, est contraire aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour d'appel a cependant pris soin de préciser qu'en relevant la discrimination dont est l'objet l'enfant adopté en l'espèce, elle n'entend en aucune façon remettre en cause l'arrêt du 13 novembre 1998 de la Cour constitutionnelle. De la constatation d'une discrimination, la Cour d'appel ne tire aucune conséquence sur le plan de la constitutionnalité de l'article

<sup>51</sup> Op. cit., p. 6. Voy. à ce sujet l'aff. *Wagner et comp.* l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 novembre 1998 (n° 2/98) à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg*, req. n° 76240/01, CEDH 2007-VII (extraits) et *Pas. Lux.*, 33, p. 225, note KINSCH. Voy. aussi M. COLE, op. cit., p. 71.

<sup>52</sup> P. KINSCH, op. cit., p. 96, se référant à *Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV et *Koua Poirrez c. France*, req. n° 40892/98, CEDH 2003-X. Pour les différences de traitement fondées sur la résidence, voy. *Darby c. Suède*, 23 octobre 1990, série A n° 187 et comp. avec *Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], req. n° 42184/05, 16 mars 2010. Voy. cependant l'opinion dissidente commune des juges Tulkens, Vajić, Spielmann, Jočiene Jaeger et López Guerra.

<sup>53</sup> P. KINSCH, op. cit., p. 99, note de bas de page omise.

<sup>54</sup> J.T.L., 2010, p. 73.

367 du Code civil. La Cour d'appel a rappelé qu'elle n'a aucune compétence pour se prononcer sur cette question.

Nous retenons de cet exemple qu'il se peut parfaitement que la Cour constitutionnelle ne voit aucun problème de conformité d'une disposition législative par rapport à la Constitution, mais que les juridictions ordinaires peuvent parfaitement décider que cette même disposition législative pose problème au regard de la Convention et ceci peut-être dans le cadre de la même affaire et après que la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt. Une mise à jour de la Constitution pourrait donc être utile pour mettre au diapason le contrôle de constitutionnalité et celui de la conventionalité. Ceci pourrait se faire par une harmonisation des différentes dispositions, constitutionnelles et conventionnelles, ce qui faciliterait leur interprétation.

Est-il souhaitable que la réforme introduise des droits non consacrés par la Convention ou les protocoles additionnels? Nous pensons aux droits à caractère économique et sociaux, dont certains se retrouvent dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Mais nous pensons également à des droits plus classiques, dits de la première génération, comme nous le montre un exemple récent tiré de la jurisprudence luxembourgeoise. L'affaire concerne la liberté artistique, protégée ni par la Constitution, ni par la Convention européenne, si ce n'est qu'à travers la liberté d'expression. Un prévenu a été poursuivi devant le tribunal correctionnel de Luxembourg pour avoir commis diverses infractions à la législation concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. En l'espèce, notre artiste avait apposé sur la façade de son immeuble notamment des représentations d'Elvis Presley et une voiture de type Cadillac, le tout assorti d'une banderole mentionnant «Rock and Roll – American Bar Café». Devant le tribunal correctionnel, l'un des arguments du prévenu était fondé sur la liberté artistique. La représentation d'Elvis Presley, ainsi que le dessin du véhicule Cadillac seraient constitutifs des œuvres d'art et ne tomberaient pas sous le coup de la loi au titre de publicité prohibée. Le tribunal, dans son jugement du 15 juillet 2009<sup>55</sup>, tout en retenant que ces deux éléments picturaux ne sont pas à qualifier de publicité en contravention à la législation, ne s'est pas prononcé au sujet de la liberté artistique. Si cette liberté était consacrée par la Constitution, une question préjudicielle aurait pu être envisageable. Notons dans ce contexte que la loi fondamentale allemande consacre la liberté artistique au titre d'un droit quasi-indérogeable qui ne saurait être limité que s'il entre en conflit avec un autre droit protégé, comme par exemple la dignité humaine<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Jugement n° 2467/2009, 04359/09/CD, non publié.

<sup>56</sup> Voy. les développements de notre opinion dissidente, rédigée avec mon collègue Sverre-Erik et jointe à l'arrêt *Vereinigung Bildender Künstler c. Autriche* (req. n° 68354/01, CEDH 2007-II), dont nous rappelons les éléments suivants. L'article 5, §3 de la Loi fondamentale allemande dispose : «L'art et la science, la recherche et l'enseignement sont libres. (...)». Il convient de noter qu'en droit constitutionnel allemand, la liberté artistique (*Kunstfreiheit*) est spécifiquement protégée par l'article 5, §3 de la Loi fondamentale. L'exercice de cette liberté n'est pas limité, contrairement à la liberté d'expression, par les disposi-

## CONCLUSION : UN ESSAI D'ARTICULATION DES DIFFÉRENTS INSTRUMENTS

Comment articuler plusieurs instruments juridiques protecteurs des droits fondamentaux, mais à contenu variable : la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux et la Constitution ? Comment gérer, ce que le juge Lech Garlicki appelle le phénomène de la protection constitutionnelle à dimension multiple ?<sup>57</sup>

Rappelons que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose dans son préambule qu'elle :

«réaffirme, dans le respect des compétences et des tâches de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme.»

L'article 52, §3 de la Charte se lit ainsi :

«Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.»

Dans le domaine limité d'application de la Charte de l'Union, l'article 53 de celle-ci exige que la protection des droits fondamentaux ne saurait

---

tions des lois générales ou le droit à la réputation, mais il doit être considéré combiné avec d'autres droits constitutionnels, notamment le droit à l'épanouissement de la personnalité et à la dignité humaine. E. BARENDT (*Freedom of Speech*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 229) cite l'ordonnance de la Cour constitutionnelle allemande du 17 juillet 1984 sur l'affaire du «théâtre de rue» [BVerfGE 67, 213; *EuGRZ*, 1984, 474], où cette juridiction a dit qu'un théâtre de rue ambulant où Franz-Josef Strauß, alors candidat à la chancellerie, était représenté sur le même radeau que des Nazis bien connus, devait bénéficier d'une protection au titre de la liberté artistique en l'absence de preuves montrant une atteinte très grave aux droits de la personnalité. En revanche, la Cour constitutionnelle allemande s'est fondée, dans une ordonnance du 3 juin 1987 (BVerfGE 75, 369; *EuGRZ*, 1988, 270) concernant une affaire de caricatures, sur la notion de dignité humaine expressément prévue par la Loi fondamentale (art. 1, §1) pour rejeter un recours introduit par l'éditeur. La caricature représentait un politicien bien connu sous la forme d'un cochon en train de copuler avec un autre cochon en robe de juge. La Cour n'a pas accepté l'argumentation de l'éditeur fondée sur la liberté artistique expressément protégée par l'article 5, §3 de la Loi fondamentale en rejetant le recours, jugeant que les caricatures étaient destinées à priver de sa dignité le politicien concerné en le représentant dans des activités sexuelles bestiales. En cas de conflit avec la dignité humaine, la liberté artistique («*Kunstfreiheit*») doit toujours s'effacer devant les droits de la personnalité (voy. E. BARENDT, *op. cit.*, p. 230).

<sup>57</sup> Pour L. GARLICKI, «...the high European Courts and the high domestic jurisdictions are dealing with similar matters, applying similar provisions of substantive law, and following similar procedural rules.

An avoidable consequence of these similarities is the phenomenon of parallel constitutional protection (multidimensionality)» (L. GARLICKI, «Cooperation of courts : The role of supranational jurisdictions in Europe», *I.Con*, 2008, pp. 509-530, spéc. p. 511).

être moindre que celle offerte par la Convention telle que celle-ci est interprétée par la Cour de Strasbourg :

«Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres.»

De son côté, la Convention européenne des droits de l'homme, par son article 53, s'oppose à toute limitation de droits fondamentaux consacrés, notamment, par des constitutions nationales, qui par conséquent peuvent être plus protectrices :

«Aucune des dispositions de la (...) Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie.»

Cet article constitue l'expression de la subsidiarité protectrice<sup>58</sup>. Comme l'a dit Jean-Paul Costa lors d'une conférence donnée le 19 avril 2010 au Conseil d'État français :

«Faut-il rappeler que l'article 53 de la Convention, qui n'est pas le plus connu, encourage les États à aller plus loin que les standards minimaux résultant de la Convention et de la jurisprudence de Strasbourg<sup>59</sup>»?

Dans les champs respectifs des droits concernés, le niveau de protection combiné de la Charte, de la Convention et de la Constitution ne saurait être inférieur au plus grand dénominateur commun.

Ce qui nous amène à la conclusion suivante : Un catalogue national de droits fondamentaux peut offrir une plus-value. L'individu doit pouvoir déterminer exactement cette plus-value de ce catalogue<sup>60</sup>. Il serait souhaitable que le constituant luxembourgeois réfléchisse à moderniser la Constitution afin de permettre une meilleure protection des droits fondamentaux dans un esprit d'une saine subsidiarité.

<sup>58</sup> Sur cette question, voy. J. de MEYER, «Brèves réflexions à propos de l'article 60 [53] de la Convention européenne des droits de l'homme», in *Protection des droits de l'homme : la dimension européenne*, 1988, pp. 125-129; G. COHEN-JONATHAN, «La fonction quasi constitutionnelle de la Cour européenne des droits de l'homme», in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 1138-1139. Voy. aussi pour une discussion très détaillée concernant l'interaction des différents catalogues de droits fondamentaux, D. von ARNIM, *Der Standort der EU-Grundrechtscharta in der Grundrechtsarchitektur Europas*, 2006, spéc. pp. 345 et s.

<sup>59</sup> J.-P. COSTA, «Un dialogue renforcé entre la Cour et les parlements nationaux», *Les Annonces de la Seine*, n° 23 du 10 mai 2010, p. 4.

<sup>60</sup> Voy. sur cette difficulté, M. COLE, *op. cit.*, p. 67.





# Les droits sociaux dans la proposition de révision constitutionnelle

Achim SEIFERT

*Professeur à l'Université du Luxembourg*

## SOMMAIRE

Introduction .....	47
I. La nouvelle section 4 – Quelques observations d’ordre général .....	48
A. La proposition au regard du contexte de droit comparé et de droit européen.....	48
B. La nouvelle section 4 – Quelques incohérences.....	51
II. Le droit à un logement approprié en particulier.....	52
A. Le contenu .....	53
1. Logement approprié .....	54
2. L’accès au logement approprié.....	54
3. Limitation des expulsions.....	55
4. Accessibilité du coût du logement .....	55
B. Nature juridique.....	56
Conclusion .....	57



## INTRODUCTION

Une des évolutions constitutionnelles les plus importantes au cours du XX<sup>e</sup> siècle était sans doute le passage de l'État libéral à l'État social<sup>1</sup>. L'État libéral qui connaissait son apogée dans le XIX<sup>e</sup> siècle, était essentiellement caractérisé par un abstentionnisme vis-à-vis d'interventions dans le champ de la liberté individuelle; des ingérences dans la liberté individuelle n'étaient alors justifiées que lorsque l'intérêt général l'exigeait. Or, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, la «question sociale», étant devenue de plus en plus urgente dans les sociétés européennes, il a successivement abandonné cet abstentionnisme libéral en faveur d'un interventionnisme qui a pour mission d'assurer l'exercice factuel de la liberté par les individus.

L'État mais aussi les droits fondamentaux ont changé de caractère au cours de ce processus: les droits fondamentaux dits de la «deuxième génération» sont en effet essentiellement des «droits-créance» ou des «droits-prestation». Ce développement constitutionnel vers l'État social reflète un changement profond de la conception de l'individu dans le droit: dès lors, l'individu n'est plus conçu comme un être abstrait ou un individu isolé de toute influence sociale mais comme une personne faisant partie d'une société concrète et étant exposé aux rapports de force qui existent dans cette société ainsi qu'aux grands aléas de la vie tels que la maladie, la vieillesse, les accidents de travail, le risque de la dépendance etc.<sup>2</sup>. Depuis, le droit considère l'individu comme un «homme situé»<sup>3</sup> qui, dans certains domaines, a besoin du soutien de l'État pour pouvoir exercer efficacement ses libertés lui ayant été conférées par le constitutionnalisme libéral du XVIII<sup>e</sup> et du XIX<sup>e</sup> siècles. L'État a donc assumé le rôle de garant d'un minimum de «justice sociale» et est devenu un État social ou «État providence»<sup>4</sup> assurant les conditions factuelles de l'exercice efficace de la liberté individuelle et, par voie de conséquence, de la dignité humaine<sup>5</sup>.

La proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée par le Député Paul-Henri Meyers<sup>6</sup>,

<sup>1</sup> Sur ce développement, voy. C.-A. COLLIARD et R. LETTERON, *Libertés publiques*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2005, pp. 35 et s.; voy. aussi P. WACHSMANN, *Libertés publiques*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2009, §§66 et s.

<sup>2</sup> Pour une analyse approfondie de ce changement conceptionnel, voy. notamment G. RADBRUCH, «Der Mensch im Recht», in G. RADBRUCH, *Der Mensch im Recht – Ausgewählte Vorträge und Aufsätze über Grundfragen des Rechts*, Göttingen 1957, pp. 9 et s., notamment pp. 15 et s. Pour l'exemple articulier du droit du travail, voy. H. SINZHEIMER, «Der Mensch im Arbeitsrecht», in H. SINZHEIMER, *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie – gesammelte Aufsätze und Reden*, vol. 2, Europäische Verlagsanstalt, 1976, pp. 50 et s.

<sup>3</sup> Voy. G. BURDEAU, *La démocratie. Essai synthétique*, Bruxelles, 1956, p. 19.

<sup>4</sup> Pour une analyse très détaillée du concept de l'État providence tel qu'il s'est développé en France, voy. notamment F. EWALD, *L'État providence*, Éditions Grasset, 1986.

<sup>5</sup> Sur le lien insoluble entre la garantie de droits sociaux et la protection de la dignité humaine, voy. R. ERGEC, «Deux concepts constitutionnels nouveaux: l'État de droit et la dignité humaine», *J.T.L.*, 2010, pp. 180 et s.

<sup>6</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. ord. 2008-2009, n° 6030 du 15 mai 2009, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 201.

témoigne de cette importance de l'État social et des droits sociaux pour l'ordre constitutionnel du Luxembourg. Son chapitre 2 réorganise profondément la partie de la Constitution luxembourgeoise sur les «libertés publiques et les droits fondamentaux». Les sections 1 à 3 de ce chapitre reprennent les intitulés de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne («dignité», «égalité», «libertés»). Quant aux droits sociaux, la proposition de révision, contrairement à la Charte des droits fondamentaux qui leur consacre un intitulé distinct, crée une section 4 intitulée «Solidarité et citoyenneté» regroupant les droits sociaux ainsi que certains droits citoyens tels que le droit de pétition. S'agissant du fond de cette nouvelle section 4, la proposition de révision reprend essentiellement l'acquis constitutionnel en matière des droits sociaux. Il y a néanmoins une exception importante qui a suscité beaucoup de débats : le droit à un logement approprié qui est prévu par l'article 37 de la proposition.

Cet objectif d'une réorganisation des droits fondamentaux dont les droits sociaux ainsi que la présence d'un renforcement ponctuel de l'État social au niveau constitutionnel justifient déjà largement une réflexion sur le rôle des droits sociaux au sein de la proposition de révision constitutionnelle. Les deux objectifs susmentionnés que la proposition poursuit en matière de droits sociaux donnent une bonne base pour les observations suivantes. Dans un premier temps, il sera question de se pencher sur le nouvel ordonnancement des droits sociaux, notamment sur le contexte de droit comparé et européen dans lequel s'inscrit la proposition de révision, ainsi que de sa cohérence. Dans un deuxième temps, le nouveau droit à un logement approprié sera étudié plus en détail.

## I. LA NOUVELLE SECTION 4 – QUELQUES OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Un des objectifs de la proposition de révision de la Constitution est de regrouper les droits fondamentaux dans des chapitres différents et de mieux structurer la partie sur les libertés et les droits fondamentaux. Les droits sociaux constitueront – ensemble avec le droit de pétition (art. 38), la garantie des droits acquis des fonctionnaires (art. 40) et la disposition de l'article 41 sur les langues officielles – la section 4 «Solidarité et citoyenneté». Ce nouvel ordonnancement des droits sociaux soulève tout d'abord la question de savoir, comment la proposition de révision s'inscrit dans le contexte de droit comparé et de droit européen (A), avant d'opérer une analyse plus poussée de cette nouvelle section 4 (B).

### A. La proposition au regard du contexte de droit comparé et de droit européen

S'agissant des droits sociaux, le projet de révision constitutionnelle s'inscrit fortement dans la tradition constitutionnelle du Luxembourg telle qu'elle a été fondée par la révision constitutionnelle du 6 mai

1948<sup>7</sup>. C'était surtout par cette réforme constitutionnelle engagée à l'issue de la deuxième guerre mondiale que le passage du Luxembourg vers un État social trouva sa reconnaissance constitutionnelle. Les pierres angulaires de l'État social luxembourgeois devinrent alors le droit au travail (art. 11, §4), la garantie des libertés syndicales, y compris du droit de grève (art. 11, §4), la garantie d'un système de sécurité sociale, de protection de la santé, des droits des travailleurs et la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des personnes handicapées (art. 11, §5). Le Constituant luxembourgeois préféra alors garantir un nombre limité de droits sociaux, considérés comme fondamentaux pour la vie en communauté. La proposition de révision de la Constitution conserve cette structure des droits sociaux constitutionnellement garantis en reprenant l'acquis constitutionnel et en ne rajoutant qu'un seul droit social, celui à un logement approprié (art. 37 de la proposition) dont il sera question dans la deuxième partie de cet article.

Il est important de noter que la garantie des droits sociaux et de l'État social au sein du droit constitutionnel luxembourgeois ainsi que le projet de réforme constitutionnelle se distinguent des modèles des pays voisins.

D'un côté, le modèle luxembourgeois diffère de la Constitution française en ce qu'elle ne comporte pas un catalogue tant détaillé de droits sociaux tel qu'en dispose le préambule de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République de 1946 faisant partie intégrale du droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République<sup>8</sup>. Ce dernier mentionne en effet en sus des droits sociaux déjà cités dans le contexte de la Constitution luxembourgeoise, le droit à la participation des travailleurs à la gestion de l'entreprise, le droit d'assurer à l'individu et sa famille les conditions nécessaires à leur développement, le droit des enfants, des mères et des vieux travailleurs à la protection, le droit des travailleurs à la santé, à la sécurité matérielle et à un repos minimum ainsi que le droit à un revenu minimum garanti en cas d'incapacité de travail. Il diffère également de la même manière de la Constitution belge, dont l'article 23 prévoit un catalogue détaillé de droits sociaux<sup>9</sup>. Par ailleurs, la proposition de révision se distingue aussi des constitutions française et belge en ce qu'elle essaie d'organiser les droits sociaux sous un même intitulé et atteint donc un plus haut degré de systématisation que les constitutions de ces deux pays voisins.

D'un autre côté, la garantie de l'État social dans la Constitution luxembourgeoise se distingue également du droit constitutionnel de la Répu-

<sup>7</sup> Révision de la Constitution (Mém. A, n° 30 du 10 mai 1948, p. 686). Voy. aussi A. SEIFERT et R. SCHINTGEN, «Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung des Grossherzogtums Luxemburg», in J. ILIOPOULOS-STRANGAS (dir.), *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon – eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des europäischen Rechts*, Baden-Baden 2010, pp. 427 et s.

<sup>8</sup> Pour une vue d'ensemble des droits sociaux garantis par la constitution française, voy. C.M. HERRERA, *Les droits sociaux*, Paris, P.U.F., 2009, pp. 62 et s.

<sup>9</sup> Voy. K. LENAERTS, P. van YPERSELE et J. van YPERSELE, «Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Belgiens», in J. ILIOPOULOS-STRANGAS (dir.), *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon – eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des europäischen Rechts*, Baden-Baden 2010, pp. 41 et s., notamment pp. 56 et s.

blique Fédérale d'Allemagne qui se limite, dans l'article 20, §1<sup>er</sup> et l'article 28 de la Loi fondamentale allemande [*Grundgesetz*], à garantir de manière très générale et vague le principe d'État social [*Sozialstaat*] sans énumérer des droits sociaux concrets. Cette réticence du constituant allemand par rapport aux droits sociaux résulte notamment du caractère provisoire du *Grundgesetz* qui lui était attribué lors de son élaboration en 1949 ainsi que des expériences que l'Allemagne avait faites avec la garantie d'un grand nombre de droits sociaux dans la Constitution de *Weimar* de 1919 (voy. art. 151 et s.) : vers la fin de la République de *Weimar* notamment, il devenait de plus en plus évident que la République n'était pas capable de mettre en œuvre les droits sociaux prévus dans la Constitution de sorte que l'ordre constitutionnel perdait considérablement la confiance du peuple allemand.

La proposition de révision de la Constitution ne reprend pas non plus le chapitre «Solidarité» (art. 27 à 38) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000 qui est devenu obligatoire depuis la mise en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009 (voy. l'art. 6, §1<sup>er</sup> du Traité sur l'Union européenne) en engageant les États membres lors de la transposition ou de l'application du droit de l'Union européenne (voy. l'art. 51, §1<sup>er</sup> de la Charte). À l'instar des Constitutions française et belge, la Charte des droits fondamentaux comporte un catalogue de droits sociaux beaucoup plus détaillé que la section 4 de la proposition de révision. Au-delà de la proposition de révision, elle garantit, entre autres, le droit à l'information et à la consultation des travailleurs (art. 27), le droit à la négociation collective (art. 28), le droit à la protection en cas de licenciement injustifié (art. 30), le droit à des conditions de travail justes et équitables (art. 31), la conciliation de vie familiale et de vie professionnelle (art. 33), le droit à une protection sociale (art. 34), le droit d'accès aux services de santé (art. 35) ainsi que le droit à un niveau élevé de protection des consommateurs (art. 38).

Or, il est à regretter que la proposition de révision constitutionnelle ne tente pas de moderniser certains des droits sociaux déjà garantis par la Constitution luxembourgeoise à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui est l'instrument le plus récent et moderne en matière des droits de l'homme : On aurait, par exemple, pu faire évoluer la garantie des droits des travailleurs (art. 11, §5 de la Constitution = art. 34 de la proposition de révision constitutionnelle) à un droit à des conditions de travail justes et équitables tel qu'il est garanti par l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux; en effet, la garantie constitutionnelle des droits des travailleurs n'a pas d'autre objectif que d'assurer aux travailleurs des conditions de travail équitables dont notamment une rémunération équitable. Il en va de même avec la liberté syndicale qui mériterait une concrétisation, à l'instar de l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux, en mentionnant expressément le droit à la négociation collective comme élément essentiel de l'action syndicale. À cet égard, la proposition de révision constitutionnelle rate la chance d'une modernisation des droits sociaux déjà garantis par la Constitution luxembourgeoise.

## B. La nouvelle section 4 – Quelques incohérences

Même si la systématisation des droits fondamentaux et le regroupement des droits sociaux dans une section «solidarité et citoyenneté» marque un grand progrès, la proposition de révision constitutionnelle revêt un nombre d'incohérences qu'il faut évoquer et qu'il conviendrait encore d'éliminer au cours de la procédure législative.

De prime abord, l'intitulé de la section 4 de la proposition de révision soulève des interrogations. En liant la «solidarité» avec la «citoyenneté», elle regroupe deux catégories différentes de droits fondamentaux sous un même intitulé alors que ces dernières devraient être systématiquement séparées, à l'instar d'autres catégories de droits fondamentaux tels que la «dignité humaine», «l'égalité» et les «libertés». À cet égard, la proposition de révision ne suit pas la structure de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et cela sans aucune raison. Le regroupement de la solidarité et de la citoyenneté dans une même section donne un peu l'impression que la proposition de révision ne considère pas les droits sociaux – ainsi que les droits citoyens d'ailleurs – comme des droits fondamentaux égaux aux droits garantis par les trois premières sections du chapitre 2. Même si certains droits sociaux ne peuvent être considérés comme des droits individuels tels que la liberté d'expression ou la liberté religieuse (voy. *infra*, III. 2.), la section 4 entraîne le risque que le volet social de la Constitution ne soit considéré que comme une annexe aux libertés publiques et droits fondamentaux classiques. Pour éviter une telle lecture erronée des droits sociaux on devrait consacrer une section entière aux droits sociaux.

Une deuxième incohérence est que la section 4 «Solidarité et citoyenneté» comporte non seulement des droits sociaux mais également des droits fondamentaux de la première génération. C'est notamment le cas de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (art. 35 de la proposition de révision). Ces droits fondamentaux «classiques» garantissent avant tout des libertés de l'individu vis-à-vis de l'État et ne donnent pas droit à des prestations étatiques (par exemple une subvention) ni à une protection vis-à-vis d'autres personnes privées. Étant donné leur caractère libéral, les droits de l'article 35 de la proposition de révision sont au cœur même des droits de la première génération et remontent à l'époque à laquelle a été instituée la liberté de l'industrie et du commerce, telle qu'elle fut pour la première fois garantie par le fameux décret d'Allarde du 2-17 mars 1791<sup>10</sup>. Leur place devrait donc être dans la section 3 «Libertés». La seule solution pour éviter une telle incohérence serait d'élargir l'intitulé de la section 4 et de l'appeler «droits économiques et sociaux». De la même façon, la Constitution de Weimar garantissait la liberté de l'industrie et du commerce [*Gewerbefreiheit*]

<sup>10</sup> Pour une analyse de ce décret, voy. N. OLSZAK, *Histoire du droit du travail*, Paris, P.U.F., 1999, pp. 19 et s. Quant à l'incidence du décret d'Allarde sur le droit luxembourgeois, voy. N. MAJERUS, *Histoire du droit dans le Grand-Duché de Luxembourg*, t. 2, 1949, p. 705.

(art. 151, §3) ainsi que le droit de propriété (art. 153) au sein de la section V, consacrée à la vie économique [*Ordnung des Wirtschaftslebens*]. Il en va de même avec la Constitution italienne, qui, dans ses articles 35 à 47 garantit sous l'intitulé «*rapporti economici*» des droits sociaux tels que ceux des travailleurs ainsi que des libertés «classiques» qui concernent la vie économique tel que le droit de propriété (art. 42).

Une troisième incohérence résulte du fait que la section «Solidarité et citoyenneté» n'intègre pas l'ensemble des droits sociaux déjà garantis par la Constitution luxembourgeoise. L'article 32 de la proposition de révision, par exemple, qui garantit un droit à l'enseignement primaire et secondaire «gratuit», appartient sans doute au groupe des droits sociaux : il impose à l'État luxembourgeois l'obligation de créer et de maintenir une infrastructure scolaire pour rendre possible l'exercice de ce droit et, par voie de conséquence, comporte un «droit-créance» vis-à-vis de l'État. Historiquement, il s'agit même du premier droit social garanti par la Constitution luxembourgeoise<sup>11</sup>. L'intégration du droit à l'enseignement primaire et secondaire dans la section 3 «libertés» n'a donc aucun sens. S'agissant de l'obligation de la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, prévue par l'article 16 de la proposition de révision, elle revêt aussi un caractère social puisque ce même article engage l'État luxembourgeois à intervenir en faveur d'une égalité factuelle entre les sexes en prévoyant par exemple des actions positives en faveur des femmes telles que prévues par les articles L.243-1 et suivants du Code du travail. Toutefois, ce droit appartient plutôt à la section 2 consacrée à l'«égalité», puisque l'engagement étatique devra opérer le passage d'une égalité de traitement formel à une égalité de chances entre hommes et femmes.

## II. LE DROIT À UN LOGEMENT APPROPRIÉ EN PARTICULIER

Le droit au logement est le seul droit social nouveau que prévoit la proposition de révision constitutionnelle (art. 37 de la proposition). Son intégration dans la section 4 a été faite sur la proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle qui était chargée par la Chambre des Députés «d'étudier l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise»<sup>12</sup>. La nouveauté de ce droit social justifie de regarder l'article 37 de la proposition de révision constitutionnelle de plus près et de l'analyser à la lumière des expériences du droit international ainsi que du droit comparé. Dans ce contexte, deux questions peuvent réclamer un intérêt particulier : celle du contenu de ce droit social (A) et celle de sa nature juridique (B).

<sup>11</sup> Voy. P. MORES (dir.), *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Luxembourg, 2006, pp. 104 et s.; cf. égal. A. SEIFERT et R. SCHINTGEN, *op. cit.*, pp. 431 et 441.

<sup>12</sup> Voy. la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, reproduite en annexe du présent ouvrage, p. 201 (236 et s.)



## A. Le contenu

Le droit à un logement approprié doit être vu dans le contexte de l'obligation de l'État de lutter contre la pauvreté telle qu'elle lui est imposée par l'article 11, §5 de la Constitution (art. 34 de la proposition de révision constitutionnelle). La garantie d'un logement approprié pour tout individu est sans doute un élément essentiel dans la lutte contre la pauvreté. Or, s'agissant du contenu de ce nouveau droit constitutionnel, l'exposé des motifs de la proposition de révision constitutionnelle reste muet. Les travaux de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle qui sont à l'origine de l'intégration du droit au logement dans la proposition de révision constitutionnelle ne donnent pas plus de précisions.

Cela ne veut pas dire que l'on ne dispose pas de critères pour concrétiser le droit au logement. En effet, une première orientation pour l'interprétation de l'article 37 de la proposition peut fournir les garanties du droit au logement au niveau international et européen. À l'échelle mondiale, ce sont notamment l'article 25, §1<sup>er</sup> de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et l'article 11, §1<sup>er</sup> du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies du 16 décembre 1966<sup>13</sup> qui garantissent le droit au logement<sup>14</sup>. Au niveau européen, il est garanti par l'article 31 de la Charte sociale européenne et a été concrétisé par la «jurisprudence» du Comité européen des droits sociaux, organe d'experts qui contrôle l'application des droits sociaux de la Charte par les États signataires. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, quant à elle, considère la garantie du droit à un logement approprié dans son article 34, §3 comme un des éléments essentiels de la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté; s'agissant du contenu de cet article, la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur cette disposition<sup>15</sup>.

Mais ce sont avant tout l'article 11, §1<sup>er</sup> du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et l'article 31 de la Charte sociale européenne, concrétisés par les comités d'experts prévus par ces deux instruments internationaux qui ont été le plus aboutis. Cela peut justifier l'utilisation de la «jurisprudence» du Comité international des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que du Comité européen des droits sociaux comme guide pour l'interprétation de l'article 37 de la proposition de révision<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Ratifié par la loi du 3 juin 1983, *Mém. A*, n° 41 du 9 juin 1983, p. 956.

<sup>14</sup> Pour une analyse du contenu de l'art. 11, §1<sup>er</sup> du Pacte international, voy. Comité de droits économiques, sociaux et culturels, «The right to adequate housing (Art. 1 (1))», 13 décembre 1991. Voy. aussi M. CRAVEN, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Clarendon Press/Oxford, 2002, p. 290.

<sup>15</sup> Pour une analyse doctrinale de l'art. 34, §3 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, v. J. MEYER, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2<sup>e</sup> éd., Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 2005, Article 34, §§1 et s.

<sup>16</sup> Pour la composition, les missions ainsi que la procédure devant le Comité européen des droits sociaux, voy. notamment R. BRILLAT, «Le système de contrôle de l'application de la Charte sociale», in J.-Fr. AKANDJI-KOMBÉ et St. LECLERC (dir.), *La Charte sociale européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 45 et s.; voy. aussi A.M. SWI ATKOWSKI, *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Kluwer Law International, 2007, pp. 377 et s.

Etant donné que ces deux comités d'experts ont concrétisé le droit au logement de manière similaire, cela montre bien qu'il y a déjà un standard international relatif au droit au logement. Le fait que le Luxembourg n'a pas (encore) ratifié l'article 31 de la Charte sociale européenne<sup>17</sup>, ne joue qu'un rôle mineur.

### 1. *Logement approprié*

La première question à aborder est celle de la notion de «logement approprié». Selon la «jurisprudence» du Comité européen des droits sociaux, il doit s'agir d'un logement salubre disposant de tous les équipements de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation, installations sanitaires, électricité) et qui n'est pas surpeuplé<sup>18</sup>. Si l'on met de côté ces éléments essentiels de confort, la définition du terme reste nécessairement abstraite et exige une appréciation : cela vaut surtout pour la taille minimum du logement. L'appréciation devra certainement prendre en compte l'état économique et social du pays en question.

### 2. *L'accès au logement approprié*

Un élément essentiel du droit à un logement approprié est sans doute la garantie de l'accès à un tel logement pour l'individu. Ce n'est pas sans raison que l'article 31, §1<sup>er</sup> de la Charte sociale européenne fait mention de ce droit en premier lieu.

S'agissant de la mise en œuvre de ce droit, l'État n'est pas obligé de mettre en place des mesures déterminées mais dispose d'une marge d'appréciation. Il peut donc prendre des mesures appropriées pour favoriser la construction de logements, dont notamment la mise à disposition de logements à coût modéré<sup>19</sup>, promouvoir l'épargne-logement afin de faciliter l'accès à la propriété d'un logement pour les familles aux revenus modestes<sup>20</sup>, mais aussi prévoir une régulation du prix des loyers<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Voy. l'art. 2 de la loi du 17 septembre 1991 portant approbation de la Charte sociale européenne, signée à Turin, le 18 octobre 1961 (*Mém. A*, n° 68 du 24 septembre 1991, p. 1328). Cependant, le Luxembourg est obligé, en vertu de l'art. 22 de la Partie IV de la Charte, de présenter au secrétariat général du Conseil de l'Europe, à des intervalles appropriés et sur demande du Comité des Ministres, des rapports relatifs au droit à un logement approprié. Ces rapports devront être examinés par le Comité européen des droits sociaux en vertu de l'article 23 de la partie IV de la Charte sociale européenne.

<sup>18</sup> Voy. Comité européen des droits sociaux, décision du 18 octobre 2006 – réclamation n° 31/2005, §16 (Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie); voy. aussi Comité européen des droits sociaux, «Digest de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux», Strasbourg, décembre 2008, p. 172.

<sup>19</sup> En droit luxembourgeois, une telle protection du locataire est prévue par l'article 15 et s. de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (*Mém. A*, n° 16 du 27 février 1979, p. 294) : aides à la construction d'ensembles.

<sup>20</sup> Voy. les art. 3 et s. de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (*Mém. A*, n° 16 du 27 février 1979, p. 294).

<sup>21</sup> Pour la procédure et les critères de la fixation des loyers, voy. notamment les art. 3 et s. de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (*Mém. A*, n° 175 du 2 octobre 2006, p. 3150).

Par ailleurs, on ne devrait pas perdre de vue que le droit d'accès à un logement approprié est également visé par les règles en matière de non discrimination. L'article 1<sup>er</sup>, lu en combinaison avec l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, point h) de la loi du 28 novembre 2006 portant transposition de la directive 2000/43/CE, etc.<sup>22</sup> interdit toute discrimination fondée sur la religion ou les convictions, l'handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'appartenance ou non appartenance, vraie ou supposée, à une race ou ethnique lors de l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement. La discrimination lors de l'accès au logement est malheureusement toujours un phénomène très répandu comme le montrent des études récentes<sup>23</sup>.

### 3. *Limitation des expulsions*

Un troisième aspect important du droit à un logement approprié évoqué par l'article 31, §2 de la Charte sociale européenne est la prévention et la réduction des situations où des personnes se trouvent privées de logement en vue de leur élimination progressive. Cela exige des mesures de l'État pour empêcher que des personnes vulnérables soient privées d'abri.

Un élément très important dans ce contexte est sans doute l'obligation de l'État de prévoir des règles protectrices contre l'expulsion de locataires. Ces mesures protectrices peuvent consister dans le paiement d'une aide logement aux locataires dans l'hypothèse d'un retard de paiement afin d'éviter une résiliation du contrat de bail. Mais il est également envisageable de s'acquitter de cette obligation par la mise en place de dispositions de droit processuel donnant aux locataires condamnés à déguerpir de leur logement une protection particulière<sup>24</sup>.

### 4. *Accessibilité du coût du logement*

Finalement, le droit au logement comporte l'obligation de l'État de rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes (art. 31, §3 de la Charte sociale européenne). Un instrument très important à cet égard est la limitation de la liberté contractuelle en matière de loyers en prévoyant des règles légales sur la fixation des loyers et des charges<sup>25</sup>. Par ailleurs, les logements sociaux construits sur initiative de l'État, sont mis à disposition à un coût modéré fixé par le gouvernement<sup>26</sup>. Finalement, l'accessibilité

<sup>22</sup> *Mém. A*, n° 207 du 6 décembre 2006, pp. 3584 et s.

<sup>23</sup> Pour la situation en France, voy. notamment l'analyse de L. SCHWEITZER, l'ancien président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) (L. SCHWEITZER, *Les discriminations en France*, Paris, Éditions Robert Laffont, 2009, pp. 115 et s.

<sup>24</sup> Voy. les art. 16 et s. de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (*Mém. A*, n° 175 du 2 octobre 2006, p. 3150).

<sup>25</sup> Pour la procédure et les critères de la fixation des loyers en droit luxembourgeois, voy. notamment les art. 3 et s. de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (*Mém. A*, n° 175 du 2 octobre 2006, p. 3150).

<sup>26</sup> Pour les détails, voy. l'art. 38 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

du coût du logement est assurée par le droit à un revenu minimum garanti : le revenu minimum garanti peut aussi comporter l'octroi d'une aide au logement au cas où la communauté domestique nécessiteuse doit s'acquitter d'un loyer pour le logement occupé<sup>27</sup>.

## B. Nature juridique

Suivant le libellé de l'article 37 de la proposition de révision constitutionnelle, l'individu ne peut invoquer un « droit » à un logement approprié vis-à-vis de l'État. Juridiquement, la disposition a le caractère d'une obligation incombant à l'État de « veiller » à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié. À l'instar du droit au travail (art. 11, §4 de la Constitution = art. 33 de la proposition de révision), il s'agit donc d'une obligation de moyens et pas de résultat<sup>28</sup>. Ou, pour reprendre la terminologie de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>29</sup>, l'article 37 de la proposition de révision constitutionnelle impose à l'État luxembourgeois une « obligation positive » d'intervenir afin d'assurer que tout individu qui vit sur le territoire du Grand-Duché dispose d'un logement approprié. La proposition de révision constitutionnelle va donc dans le même sens que la jurisprudence du Conseil constitutionnel français qui, dans une décision importante du 19 janvier 1995<sup>30</sup>, a dégagé un droit constitutionnel à un logement décent comme « objectif de valeur constitutionnelle » du droit à un niveau de vie décent.

Il incombe donc à l'État de mettre en œuvre des mesures pour assurer aux individus un logement approprié. L'article 37 de la proposition ne prédétermine pas des moyens précis pour atteindre l'objectif poursuivi avec ce droit. À cet égard, l'État dispose donc d'une large marge de manœuvre. Par voie de conséquence, cette disposition ne confère pas à l'individu un vrai « droit » justiciable de réclamer à l'État des mesures concrètes afin d'assurer un logement approprié. Elle ne peut donc non plus être considérée comme un « droit-créance » garantissant à l'individu nécessiteux une prestation étatique pour lui assurer un logement approprié. Le droit à un logement approprié ressemble donc beaucoup au droit au travail de l'article 11, §4 (art. 33, §1<sup>er</sup> de la proposition de révision) qui ne garantie pas à l'individu un droit justiciable à un travail mais

<sup>27</sup> Voy. l'art. 5, al. 4 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (*Mém. A*, n° 60 du 1<sup>er</sup> juin 1999, p. 1390).

<sup>28</sup> Voy. l'exposé des motifs de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. ord. 2008-2009, n° 6030 du 15 mai 2009, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 201 (236).

<sup>29</sup> Pour un résumé de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les obligations positives des États signataires de la CEDH, voy. notamment F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F., n°s 163 et s., avec des références à la jurisprudence.

<sup>30</sup> Décision n° 94-359 DC concernant la loi relative à la diversité de l'habitat (*J.O.R.F.*, 21 janvier 1995, p. 1166).

qui engage l'État à mettre en œuvre une politique de plein emploi et de lutte contre le chômage<sup>31</sup>.

Cependant, cette limitation du droit à un logement approprié à une obligation de moyens ne veut pas dire que l'article 37 de la proposition de révision constitutionnelle sera privé de tout effet juridique et qu'il se limitera à une valeur purement symbolique. En effet, dans des cas extrêmes, lorsque l'État ne respecte pas son obligation de moyens dans le domaine du logement, le droit à un logement approprié pourra obtenir le caractère de droit individuel. Or, il est très difficile de déterminer le seuil à partir duquel l'État s'est acquitté de son obligation résultant de l'article 37 de la proposition de révision constitutionnelle. Dans quelle mesure faut-il créer des logements à loyer modéré? Quel est le minimum d'intervention exigé par l'article 37 de la proposition de révision en matière de fixation des prix du loyer ou d'aides au logement à octroyer aux individus nécessiteux? La disposition ne nous fournit aucune réponse. Le législateur devrait donc préciser encore les limites du droit au logement, ne serait-ce qu'en précisant dans l'exposé des motifs que la mise en œuvre de ce droit devra être limitée par des contraintes budgétaires éventuelles auxquelles l'État luxembourgeois serait soumis.

## CONCLUSION

La proposition de révision constitutionnelle regroupe les droits sociaux déjà garantis par la Constitution luxembourgeoise dans une nouvelle section 4 intitulée «solidarité et citoyenneté». Quant au fond, elle n'intègre qu'un seul nouveau droit, celui à un logement approprié.

Or, cette nouvelle section 4 «Solidarité et citoyenneté» révèle un nombre d'incohérences. Elle regroupe deux catégories de droits fondamentaux (droits sociaux et droits citoyens) qui devraient être clairement distingués. En outre, elle intègre également des libertés publiques de la première génération telle que la liberté de l'industrie et du commerce, et n'inclue pas d'autres droits sociaux tels que le droit à l'enseignement gratuit qui figure de manière incompréhensible dans la section 3 «Libertés». Ces incohérences de la section 4 devraient être éliminées en consacrant aux droits sociaux une section distincte intitulée «Solidarité» qui regroupe complètement l'acquis constitutionnel en matière de droits sociaux et qui n'entremêle pas des droits fondamentaux de la première et de la deuxième génération.

Le droit à un logement approprié, prévu par l'article 37 de la proposition de révision constitutionnelle, n'imposant à l'État qu'une obligation de moyens, aura surtout une valeur symbolique. S'agissant du contenu de ce nouveau droit fondamental, la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, chargé du contrôle d'application de la Charte sociale européenne, sur l'article 31 de la Charte peut servir comme une première orientation. Comme on l'a vu, le législateur est déjà intervenu

<sup>31</sup> Voy. A. SEIFERT et R. SCHINTGEN, *op. cit.*, p. 438.

dans le domaine du logement avec un nombre de mesures pour faciliter l'accès des individus à un logement approprié et la fixation du loyer. Il n'est donc pas nécessaire d'attendre que l'article 37 engage l'État luxembourgeois au-delà de ce qui a déjà été mis en place. En revanche, la valeur symbolique liée au droit au logement ne devra pas être sous-estimée : en effet, la mission d'une Constitution n'est pas exclusivement d'établir des règles sur l'exercice du pouvoir étatique; elle a également pour vocation d'attester des conditions considérées comme fondamentales par le souverain pour la vie en communauté<sup>32</sup>. Entendu dans ce sens, une Constitution reflète aussi les valeurs fondamentales d'une société donnée et a pour but d'établir une unité minimale nécessaire dans une société plurielle. L'article 37 de la proposition de révision constitutionnelle souligne donc que la problématique du logement approprié a gagné une importance accrue pour la société luxembourgeoise et ne laisse aucun doute sur ce que l'État doit faire le plus que possible pour garantir à tout individu un logement approprié. Il sera sans doute un moteur important de débats politiques au Luxembourg en matière de logement.

<sup>32</sup> Sur cette fonction d'une constitution, voy. notamment E. DENNINGER, «Sicherheit/Vielfalt/Solidarität : Ethisierung der Verfassung?», in U.K. PREUSS (dir.), *Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch Verlag, 1994, p. 95 (98).



# Les droits fondamentaux dans la Constitution luxembourgeoise

Paul-Henri MEYERS

*Député*

*Président de la Commission des Institutions  
et de la Révision constitutionnelle*

## SOMMAIRE

I. La Constitution de 1868 .....	61
II. Les modifications prévues au document parlementaire 6030 .....	63
III. Les droits fondamentaux garantis par la Constitution luxembourgeoise au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux .....	66





Mesdames, Messieurs,

Mes chers amis,

Permettez-moi d'abord de féliciter les organisateurs de ce colloque d'avoir mis au centre des discussions la proposition de loi ayant pour objet de modifier dans son ensemble la Constitution luxembourgeoise<sup>1</sup>.

Il est judicieux que l'un des trois volets de ces débats tourne autour des droits fondamentaux, ceci d'autant plus que ce débat est placé dans le cadre des relations qui existent nécessairement entre les droits de l'homme et les libertés fondamentales inscrites, d'une part, dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, d'autre part, au chapitre II de la Constitution luxembourgeoise.

Après les exposés de M. Dean Spielmann et du professeur Achim Seifert, je tâcherai de rappeler brièvement les développements des droits fondamentaux qui font l'objet du chapitre II de la Constitution luxembourgeoise et je résumerai les innovations proposées dans le cadre de la révision constitutionnelle (Document parlementaire n° 6030).

Dans la foulée de ces exposés, je ne manquerai pas de poser la question de l'opportunité d'ajouter au texte du document précité quelques dispositions supplémentaires, notamment pour mieux intégrer dans la loi fondamentale luxembourgeoise les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par les instruments internationaux.

À titre de remarque préliminaire, je rends attentif au fait que la proposition de révision constitutionnelle n'est pas seulement un document juridique mais également un compromis politique, fruit de longues délibérations et de discussions parfois animées au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle durant les années 2005 à 2009<sup>2</sup>.

## I. LA CONSTITUTION DE 1868

La Constitution luxembourgeoise de 1868, toujours en vigueur, a repris intégralement le chapitre II de la Constitution de 1848 intitulé «Des Luxembourgeois et de leurs Droits». La Constitution de 1848 a été une copie assez fidèle de la Constitution belge de 1831, raison pour laquelle le Luxembourg a toujours suivi avec intérêt les réformes constitutionnelles entreprises en Belgique.

Les Constitutions de 1848 et de 1868 ont proclamé d'une façon simple mais incisive les droits fondamentaux qui restent jusqu'à nos jours les dispositions essentielles en cette matière : l'égalité devant la loi, l'invo-

<sup>1</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, session 2008-2009, n° 6030, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 201.

<sup>2</sup> Chambre des Députés, sessions parlementaires de 2004-2005 à 2008-2009, procès-verbaux de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

labilité du domicile, le respect de la propriété privée, la garantie des libertés, les garanties en matière de poursuites judiciaires.

Sur les quelques 23 articles qui forment le chapitre II dans la Constitution de 1868, près des deux tiers n'ont subi aucune modification jusqu'à nos jours.

Deux dispositions ont été abrogées à savoir celles prévoyant qu'il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres et le texte qui, en 1868, a aboli la peine de mort en matière politique, la mort civile et la flétrissure.

Les modifications apportées depuis 1868 au chapitre II de la Constitution peuvent être réparties en 5 catégories :

1. Les modifications qui visent à renforcer la protection des droits fondamentaux :
  - l'affirmation des droits naturels de la personne humaine et de la famille (1948)<sup>3</sup>
  - l'abolition de la peine de mort (1999)<sup>4</sup>;
  - l'abolition des restrictions imposées aux corporations religieuses en matière d'association (1999)<sup>5</sup>;
  - la garantie de la protection de la vie privée (2007)<sup>6</sup>.
2. Une deuxième série de modifications concerne les dispositions garantissant des droits d'ordre social ou économique :
  - les garanties en matière de droit du travail, de liberté syndicale et du droit de grève (1948)<sup>7</sup>;
  - l'inscription dans la Constitution des principes de la sécurité sociale, de la protection de la santé, des droits des travailleurs, de la lutte contre la pauvreté et de l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap (2007)<sup>8</sup>;
  - la garantie de la liberté de commerce et de l'industrie, de l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (1948)<sup>9</sup>.
3. Un troisième volet de modifications se rapporte aux dispositions relatives à l'acquisition et la perte de la nationalité luxembourgeoise. Les textes correspondants ont été modifiés à maintes reprises et reflètent, d'un point de vue politique, l'attitude tantôt plus restrictive tantôt plus libérale des acteurs politiques en matière d'indigénat. Les prérogatives en matière de naturalisation réservées au pouvoir législatif sont transférées au pouvoir exécutif par la dernière réforme constitutionnelle du 23 octobre 2008.
4. Un quatrième volet de modifications concerne l'inscription dans la Constitution du principe que «les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs». Conjointement avec ce texte qui date de

<sup>3</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. 1947-1948, n° 18(158).

<sup>4</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés sess. 1993-1994 et 1998-1999, n° 3900.

<sup>5</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. 1993-1994 et 1998-1999, n° 3905.

<sup>6</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. 2005-2006 et 2006-2007, n° 3923C.

<sup>7</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. 1947-1948, n° 18(158).

<sup>8</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. 2005-2006 et 2006-2007, n° 3923C.

<sup>9</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. 1947-1948, n° 18(158).

2006, la Constitution est complétée par la phrase que «l'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes»<sup>10</sup>.

5. Une dernière catégorie de modifications vise à introduire dans la Constitution des objectifs de politique générale. Si l'on peut ranger dans cette catégorie les dispositions déjà citées sur les garanties en matière de droit de travail et de droit social ou encore l'élimination des entraves en matière d'égalité des sexes, il faut surtout relever parmi ces textes l'article 11*bis* qui, depuis la révision du 29 mars 2007<sup>11</sup>, prévoit que «l'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant 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». Dans un deuxième alinéa du même article, il est prévu que l'État doit promouvoir la protection et le bien-être des animaux.

Un regard sur le tableau chronologique des adaptations des textes de la Constitution depuis 1868 permet de constater que la majeure partie des révisions apportées aux dispositions du chapitre II de la Constitution sur les libertés publiques et les droits fondamentaux se situent dans la période postérieure à 1998, ce qui a amené le Conseil d'État, dans son avis du 9 décembre 2008, à mettre en garde contre «une banalisation des révisions constitutionnelles»<sup>12</sup>.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a travaillé depuis 2005 à l'élaboration d'une révision plus large de la Constitution. Ces travaux ont abouti en 2009 par le dépôt de la proposition de révision qui fait l'objet du document parlementaire 6030.

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a longuement examiné les dispositions constitutionnelles sur les libertés publiques et les droits fondamentaux.

Finalement, la Commission n'a retenu, avec une très large majorité, que les propositions modificatives dont on pouvait présumer qu'elles trouveraient au sein de la Chambre des Députés l'adhésion d'une majorité qualifiée des députés prévue à l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

## II. LES MODIFICATIONS PRÉVUES AU DOCUMENT PARLEMENTAIRE 6030

Dans le cadre de la révision constitutionnelle, le document parlementaire 6030 maintient, dans le chapitre 2 relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, toutes les dispositions du texte actuellement en vigueur. La structure de ce chapitre est reformulée et les différents

<sup>10</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. 2005-2006, n° 3923B.

<sup>11</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. 2005-2006 et 2006-2007, n° 3923C.

<sup>12</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. 2008-2009, n° 5967<sup>2</sup>, p. 6.

articles sont regroupés, à l'instar de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sous des sections précédées des mots clés de «Dignité», «Egalité», «Libertés», «Solidarité» et «Citoyenneté». Cette adaptation, quant à la présentation, ne doit avoir, selon les auteurs du texte, aucune incidence sur le fond. Elle doit améliorer surtout la lisibilité du texte.

Le texte lui-même innove sur quatre points :

1. La proposition de révision prévoit deux dispositions nouvelles qui forment les articles 11 et 13. L'article 11 dispose que «la dignité humaine est inviolable» et l'article 13 dit que «nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants».

Dans son commentaire des articles, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle souligne que l'inviolabilité de la dignité humaine constitue le fondement même des droits fondamentaux.

Le commentaire cite le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme aux termes duquel «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».

Même si le commentaire cite par la suite les quatre droits élémentaires qui forment le noyau dur des droits de l'homme, il est certain que les auteurs du texte n'ont pas voulu donner à l'article 11 une acception restreinte. Le principe de l'inviolabilité de la dignité humaine, repris de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne peut avoir une portée plus restreinte que celle que les rédacteurs de cette même Charte ont voulu réserver à ce principe. Les auteurs du texte de la révision constitutionnelle se sont ralliés à l'idée que «la dignité humaine» constitue le principe matriciel dans lequel s'enracine tout le catalogue des droits fondamentaux, qu'il s'agisse des droits de la première génération (droits civils et politiques), des droits de la seconde génération (droits économiques, sociaux et culturels) ou des droits de troisième génération (droits dits de «solidarité») <sup>13</sup>.

La notion de «dignité humaine» a d'ailleurs été inscrite dans deux lois récentes : la loi du 8 décembre 2000 sur l'endettement <sup>14</sup> et celle du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale <sup>15</sup>, les droits et prestations y créés devant permettre aux bénéficiaires «de mener une vie conforme à la dignité humaine».

<sup>13</sup> Doc. parl., Chambre des Représentants de Belgique, sess. 2006-2007, n° 51-2867/001, p. 85 : Rapport «Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux» par David GEERTS.

<sup>14</sup> Doc. parl., Chambre des Députés, sess. 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000 et 2000-2001, n° 4409. Mém. A, n° 136 du 27 décembre 2000.

<sup>15</sup> Doc. parl., Chambre des Députés, sess. 2007-2008, 2008-2009 et 2009-2010, n° 5830. Mém. A, n° 260 du 29 décembre 2010.

2. Une deuxième innovation concerne le texte nouveau de l'article 27 de la proposition de révision constitutionnelle qui remplace l'article 28 de la Constitution en vigueur. Il s'agit de remplacer la disposition actuelle qui garantit l'inviolabilité du secret des lettres par une disposition nouvelle qui étend la garantie du principe de l'inviolabilité des lettres à toutes les communications à caractère personnel.

Un deuxième alinéa tient à préciser qu'«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».

L'inviolabilité des communications à caractère personnel doit être rangée dans la catégorie des dispositions qui doivent garantir le respect de la vie privée et familiale. Il s'agit d'un domaine particulièrement sensible. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a proposé un premier texte de révision de cet article en 1994. Le texte retenu reprend largement la proposition du Conseil d'État exprimée dans son avis du 6 mai 1994<sup>16</sup>.

3. Une troisième modification à l'article 41 de la proposition de révision constitutionnelle concerne l'emploi des langues. Aux termes de cet article nouveau «la loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire». Dans un deuxième alinéa, il est précisé que «l'État veille à promouvoir la langue luxembourgeoise».

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a longtemps hésité sur la question de l'inscription dans la Constitution d'un texte relatif à la langue luxembourgeoise.

Saisie de plusieurs propositions de texte prévoyant notamment que «la langue nationale des luxembourgeois est le luxembourgeois» ou encore que «la langue du Grand-Duché est le luxembourgeois», la Commission, avec une très large majorité, s'est ralliée à un texte qui reprend les trois langues officielles<sup>17</sup>, le luxembourgeois, le français et l'allemand, tout en imposant à l'État une obligation de moyen de promouvoir la langue luxembourgeoise.

4. Finalement, une quatrième innovation concerne un article nouveau qui prévoit une disposition en relation avec «le droit au logement».

Ce texte prévu à l'article 37 de la proposition de révision constitue la suite d'une résolution votée par la Chambre des Députés en date du 1<sup>er</sup> février 2007. Cette résolution demande à la Commission de la Révision constitutionnelle «d'étudier l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise». Les auteurs de la résolution ont cité à l'appui de leur demande plusieurs instruments internationaux dont notamment la Charte sociale européenne du 3 mai 1996 qui précise dans son article 31 de la Partie I que toute personne a droit «au logement».

<sup>16</sup> *Doc. parl.*, Chambre des Députés, sess. 1993-1994, n° 3899<sup>1</sup>.

<sup>17</sup> *Mem. A*, n° 16 du 27 février 1984, publiant la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

Les membres de la Commission de la Révision constitutionnelle se sont mis d'accord pour en faire une obligation de moyen à charge de l'État en proposant le texte suivant «L'État veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié».

Les modifications proposées présentent un certain intérêt; elles restent cependant largement en retrait par rapport aux attentes de l'un ou l'autre membre de la Commission.

Une question fondamentale dont la Commission avait à débattre était celle d'une rédaction nouvelle du chapitre sur les droits fondamentaux en tenant compte des instruments internationaux ratifiés par le Grand-Duché de Luxembourg.

Même si la Commission n'a pas opté dans cette direction et si elle a maintenu dans une très large mesure les textes en vigueur, il faudra, en cours de procédure législative, réexaminer le problème de la mise en concordance de la Constitution luxembourgeoise en matière de droits fondamentaux avec les conventions internationales ratifiées par notre pays.

### III. LES DROITS FONDAMENTAUX GARANTIS PAR LA CONSTITUTION LUXEMBOURGEOISE AU REGARD DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'a pas procédé à une adaptation des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution luxembourgeoise par rapport aux mêmes droits prévus par les instruments internationaux au motif que, d'après notre doctrine et notre jurisprudence, les dispositions des traités internationaux ratifiés par le Luxembourg priment le droit national, y compris les dispositions d'ordre constitutionnel.

Toutefois, le législateur luxembourgeois a toujours veillé à ce qu'il n'y ait pas de discordance entre le droit national et les textes des traités ratifiés par le Luxembourg. Dans le passé, le Luxembourg a procédé à plusieurs reprises à une révision constitutionnelle dans le but de garantir la concordance des textes de la Constitution avec les dispositions de traités internationaux<sup>18</sup>.

Sans vouloir exclure la possibilité de compléter la Constitution luxembourgeoise par des garanties nouvelles prévues dans des traités internationaux, je crois que les travaux de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle doivent s'orienter dans la direction de l'adaptation de clauses transversales qui pourraient concrètement à clarifier et à préciser les points suivants :

- les restrictions des droits et libertés par la loi;

<sup>18</sup> Loi du 8 août 2000 portant modification de l'article 118 de la Constitution en vue de l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, *Doc. parl.*, Chambre des Députés, session 1999-2000, n° 4634.

- l'interprétation ou la portée des droits constitutionnels par rapport aux mêmes droits garantis par des conventions internationales;
- une disposition de garantie portant sur le niveau de protection;
- l'interdiction de l'abus des droits fondamentaux.

1. Les restrictions des droits et libertés par la loi.

Plusieurs dispositions de la Constitution réservent à la loi le soin de déterminer les restrictions susceptibles d'affecter les droits et libertés sans autrement préciser les conditions à respecter par le législateur lui-même.

La Convention européenne des droits de l'homme, tout en admettant une restriction prévue par la loi, prévoit en outre qu'une telle restriction doit être nécessaire, dans une société démocratique, 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» (articles 8, 10 et 11 CEDH).

D'autres constitutions nationales telle la Constitution helvétique de 1999 (art. 36) ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (art. II-112) peuvent servir de modèle.

Les restrictions ne peuvent en aucun cas s'appliquer aux droits et libertés «absolues» qui ne sont pas susceptibles de limitations d'aucune sorte.

2. Une deuxième clause transversale pourrait porter sur l'interprétation ou la portée des droits fondamentaux.

Dans le but d'assurer la conformité de la Constitution aux instruments internationaux ratifiés par le Luxembourg, il est utile de confirmer que les droits et libertés consacrés par la Constitution ont un sens et une portée qui sont les mêmes que ceux garantis par les conventions internationales.

Le constituant luxembourgeois peut s'inspirer, pour la rédaction de ce texte, notamment des dispositions de l'article II.112 alinéa 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui dit : «Dans la mesure où la présente charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue».

Cette clause permettrait d'assurer que les droits et libertés prévus par la Constitution luxembourgeoise constituent «un ensemble indissociable»<sup>19</sup> avec les mêmes garanties inscrites dans les conventions internationales.

<sup>19</sup> Cour d'arbitrage belge : arrêt n° 136/2004 du 22 juillet 2004.

3. Une troisième clause transversale pourrait porter sur le niveau de protection à l'instar de ce qui est prévu à l'article II-113 de la Charte européenne qui dispose qu'aucune disposition de la Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international ou les conventions internationales notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.
4. Une autre clause transversale pourrait porter sur l'interdiction de l'abus de droit en s'inspirant de l'article 17 de la CEDH ou de l'article II-114 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Enfin, il semble judicieux d'apporter, dans leur présentation, une distinction plus claire entre les droits fondamentaux et les dispositions qui constituent plutôt des objectifs de politique générale en réservant pour ces derniers, à l'instar de la Constitution belge<sup>20</sup>, un chapitre à part.

Mesdames,

Messieurs,

À titre de conclusion, je crois pouvoir retenir :

- 1) d'abord que la Constitution luxembourgeoise, en son chapitre II, constitue une base solide en ce qui concerne l'application et le respect des libertés et des droits fondamentaux dans notre pays;
- 2) qu'au-delà des modifications et innovations prévues au document parlementaire 6030, il existe un certain intérêt pour examiner l'insertion dans la Constitution luxembourgeoise de dispositions supplémentaires;
- 3) qu'il est recommandable, dans l'intérêt des citoyens et des instances judiciaires, de compléter la Constitution par des clauses transversales qui permettent d'assurer une meilleure lisibilité des dispositions de la Constitution luxembourgeoise sur les droits fondamentaux par rapport aux mêmes droits garantis par des instruments internationaux et qui confirment le lien indissociable entre ces différents droits.

J'espère que nos discussions permettront d'y apporter quelques éclaircissements supplémentaires.

<sup>20</sup> La Constitution belge, Titre I<sup>er</sup> bis : Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions.





## DEUXIÈME PARTIE

# L'autorité de la constitution

Le contrôle de la constitutionnalité des lois  
et les procédures de révision





# Le Conseil constitutionnel et l'autorité de la Constitution

Jean-Louis DEBRÉ

*Président du Conseil constitutionnel français*

*Président de l'IDEF*

## SOMMAIRE

I. L'autorité de la Constitution est de nature juridique .....	73
II. L'autorité de la Constitution se réalise par l'existence de voies de recours au juge constitutionnel .....	74
III. L'autorité de la Constitution est conditionnée par l'interprétation qui sera retenue des principes constitutionnels .....	75
IV. L'autorité de la Constitution dépend de l'autorité des sentences prononcées par le Conseil constitutionnel .....	76



La Constitution est au sommet de la hiérarchie des normes. Elle en est aussi la base car, non seulement elle fixe les règles de fonctionnement des pouvoirs publics, mais aussi elle énonce des principes fondamentaux qui régissent les actes juridiques.

Dans le premier cas, les règles constitutionnelles organisent le mode de production des normes. Dans le second, les principes constitutionnels gouvernent davantage le contenu des normes.

La Constitution prédétermine la substance des lois et des règlements, les borne, les oriente ou les inspire. Les prescriptions constitutionnelles peuvent également porter, au-delà des pouvoirs publics, jusqu'aux rapports entre personnes privées : on évoque ainsi les «effets horizontaux» de la Constitution.

Pour ces deux raisons au moins, qui tiennent à la nature même de la Constitution, l'autorité de celle-ci constitue un impératif au fondement du système juridique.

Si la question de l'existence d'une autorité de la Constitution ne se pose donc pas en son principe, cette autorité soulève deux problématiques :

- Quelles sont les modalités de son exercice?
- Comment en assurer l'effectivité?

On proposera une réponse en quatre temps :

- l'autorité de la Constitution est de nature *juridique*;
- elle se réalise par l'existence de voies de recours au juge constitutionnel;
- elle est conditionnée par l'interprétation qui sera retenue des principes constitutionnels;
- enfin, elle dépend de l'autorité des sentences prononcées par le Conseil constitutionnel.

## I. L'AUTORITÉ DE LA CONSTITUTION EST DE NATURE *JURIDIQUE*

Pendant longtemps, et spécialement dans la tradition juridique française marquée par le légicentrisme, la Constitution n'était pas considérée comme un corpus de normes contraignant et directement opposable. Il s'agissait davantage d'un document solennel dont la violation pouvait le cas échéant faire l'objet d'une dénonciation politique.

Son inobservation pouvait donner lieu à interpellation au Parlement ou dans la presse, mais non à une sanction juridictionnelle. La garantie de la Constitution était envisagée de façon subjective : elle reposait en dernier mot sur le comportement des parlementaires eux-mêmes, ou sur le «tribunal de l'opinion publique». Elle pouvait ainsi influencer diversement les esprits et dicter de façon platonique la conduite des institutions. L'autorité de la Constitution était *auctoritas* et non *potestas*. Seule l'inconstitutionnalité des actes administratifs pouvait, en l'absence de loi faisant écran, susciter le cas échéant un contentieux devant le juge administratif.

Ce temps est révolu depuis 1958. La Constitution n'est plus envisagée comme un texte purement symbolique dont l'autorité demeurerait seulement morale. La garantie des règles et principes constitutionnels procède d'une logique juridique objective. Celle-ci traduit l'entrée du droit français dans l'ère du «constitutionnalisme moderne». Elle est formalisée par l'institution d'une juridiction constitutionnelle chargée de contrôler la constitutionnalité de la loi. L'autorité de la Constitution s'en trouve renforcée puisque un mécanisme particulier et coercitif vient sanctionner son manquement.

L'autorité de la Constitution n'est pas pour autant étrangère à son rayonnement intellectuel. Une Constitution trop peu connue, ou trop dévaluée à force d'être bousculée par trop de révisions, n'inspire plus cette déférence qui conduit à se porter naturellement vers elle pour y chercher une ligne de conduite. Rappelons que la Constitution de la V<sup>e</sup> République a été révisée vingt-trois fois à ce jour.

## II. L'AUTORITÉ DE LA CONSTITUTION SE RÉALISE PAR L'EXISTENCE DE VOIES DE RECOURS AU JUGE CONSTITUTIONNEL

L'autorité de la Constitution est assurée par différentes voies de recours garantissant son effectivité.

La plupart des contestations relatives aux actes des pouvoirs publics trouvent un juge compétent pour les confronter à la Constitution : le Conseil constitutionnel examine la conformité des lois et celle des traités, les juridictions administratives contrôlent les règlements et les actes administratifs individuels.

Seuls certains actes qualifiés d'«actes de gouvernement» demeurent insusceptibles de recours. Il en est ainsi, par exemple, pour le refus du président de la République de signer une ordonnance.

Les conditions d'accès au prétoire du juge constitutionnel sont un élément majeur de l'autorité de la Constitution.

En ouvrant la saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés ou 60 sénateurs, la réforme constitutionnelle de 1974 a permis un accroissement considérable du nombre des lois soumises au juge constitutionnel avant leur promulgation. Elle a suscité une extension corrélatrice du champ de contrôle sous des formes diverses, ainsi qu'un perfectionnement des méthodes et techniques de contrôle.

En particulier, le contrôle exercé *a priori* sur les lois ordinaires est susceptible de porter sur l'intégralité de la loi déferée au Conseil, et non sur les seules dispositions expressément contestées par le ou les auteurs de la saisine. Par ailleurs, dans le cadre du contrôle des lois nouvellement votées, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il pouvait porter une appréciation sur la constitutionnalité des dispositions d'une loi antérieure à l'occasion de l'examen de dispositions législatives nouvelles qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> N° 85-187 DC du 25 janv. 1985; n° 89-256 DC du 25 juillet 1989.

Surtout, le contrôle de constitutionnalité des lois a été renforcé par la révision constitutionnelle de juillet 2008. Celle-ci a introduit dans la Constitution un nouvel article 61-1 qui instaure un contrôle *a posteriori* des lois promulguées. Les modalités de ce nouveau contrôle sont définies par la loi organique du 10 décembre 2009, qui crée la procédure de «question prioritaire de constitutionnalité».

Cette réforme est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010. Elle ouvre à toute personne le droit de contester, à l'occasion d'un procès, la conformité d'une loi aux droits et libertés que la Constitution garantit. Le Conseil constitutionnel peut alors être saisi de cette question par le Conseil d'État si le procès a lieu devant un tribunal qui dépend de lui, ou par la Cour de cassation si le procès se déroule devant un tribunal qui dépend d'elle.

Cette procédure permet de purger l'ordre juridique des dispositions législatives inconstitutionnelles, lesquelles seront abrogées par le Conseil constitutionnel – et lui seul ! Les décisions rendues produiront alors un effet abrogatif *erga omnes*.

Ainsi le Constituant donne-t-il un droit nouveau au citoyen en lui permettant de faire valoir les droits qu'il tire de la Constitution. Cette réforme assure de façon plus complète la prééminence de la Constitution dans l'ordre interne. Elle constitue également une consolidation forte du contrôle de constitutionnalité dans le système juridique français, de nature à parachever la protection des libertés constitutionnellement protégées.

### III. L'AUTORITÉ DE LA CONSTITUTION EST CONDITIONNÉE PAR L'INTERPRÉTATION QUI SERA RETENUE DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS

L'autorité de la Constitution trouve une effectivité accrue en raison de l'extension des normes de référence utilisées par le juge constitutionnel pour opérer son contrôle.

Le contentieux de constitutionnalité repose depuis la décision du 16 juillet 1971 sur un «bloc de constitutionnalité». Celui-ci ajoute au texte de la Constitution du 4 octobre 1958 les éléments mentionnés dans son Préambule, parmi lesquels : la Déclaration des droits de l'homme de 1789, les droits inscrits dans le Préambule de la Constitution de 1946, et les principes contenus dans la Charte de l'environnement de 2004.

La Constitution constitue ainsi un corpus dense en faveur de la protection des libertés. La légitimité de l'intervention du juge constitutionnel s'en trouve renforcée.

Pour autant, on ne peut cacher que les textes constitutionnels demeurent souvent généraux, voire abstraits. De surcroît, ils correspondent à une histoire et une philosophie différentes. Cela donne au travail d'interprétation qui est confié au juge un rôle important pour préciser les contours des exigences constitutionnelles.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a par ailleurs dégagé des principes de valeur constitutionnelle, tels celui de la continuité du service public<sup>2</sup>. Elle a aussi fait ressortir la notion d'«objectifs de valeur constitutionnelle»<sup>3</sup>, qui recouvre des impératifs devant guider l'action normative. Il en est ainsi, par exemple, de l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, rattaché notamment à l'article 16 de la Déclaration de 1789.

On comprend ainsi que l'autorité de la Constitution dépendra étroitement de celle des sentences du juge qui l'interprète.

#### IV. L'AUTORITÉ DE LA CONSTITUTION DÉPEND DE L'AUTORITÉ DES SENTENCES PRONONCÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel est inscrite à l'article 62 de la Constitution.

Il en résulte les règles suivantes :

- une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application;
- une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause;
- les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours;
- les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Cette dernière proposition confère une autorité absolue aux décisions du Conseil constitutionnel. Celles-ci s'imposent *erga omnes*.

Toutefois, l'article 62 demeure synthétique et ne tranche pas explicitement plusieurs questions importantes.

L'application de cette disposition peut s'avérer d'autant plus complexe qu'il n'existe, en droit positif français, aucune hiérarchie organique entre le Conseil d'État, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel. Il n'existe pas de sanction de la méconnaissance de l'autorité d'une décision du Conseil constitutionnel par les autres juges. Le Conseil ne peut aucunement annuler leurs décisions. L'introduction du mécanisme de l'article 61-1 n'a pas modifié cet état du droit, qui distingue fondamentalement la justice constitutionnelle française du modèle américain par exemple.

<sup>2</sup> N° 79-105 DC du 25 juillet 1979.

<sup>3</sup> N° 82-141 DC du 27 juillet 1982; n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984; n° 89-210 DC du 29 juillet 1986; n° 86-217 DC du 18 septembre 1986; n° 88-248 DC du 17 janvier 1989.



Cela étant, le système français s'efforce d'apporter les réponses suivantes :

- a) La confrontation directe de la loi à la Constitution est confiée au seul Conseil constitutionnel. Il dispose d'une compétence exclusive en cette matière, le contrôle de constitutionnalité de la loi étant centralisé (qu'il s'exerce *a priori* ou *a posteriori*). Les autres juges peuvent appliquer la Constitution aux actes de niveau inférieur à la loi, pas à la loi elle-même. Ce monopole d'attribution permet de faire respecter l'autorité d'un juge constitutionnel spécialisé. Il protège également l'autorité du Parlement.
- b) Les décisions dont la déclaration de conformité a été assortie de «réserves d'interprétation» devront être appliquées moyennant ces réserves. Les réserves d'interprétation sont, en effet, revêtues de l'autorité que confère l'article 62 de la Constitution, comme l'a jugé expressément le Conseil constitutionnel. Depuis 1999, les réserves sont reprises dans le dispositif de ces décisions pour bien en marquer la portée obligatoire.
- c) Les juridictions ordinaires respectent l'autorité de chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel. Cette autorité s'étend aux motifs qui sous-tendent le dispositif. Cela ne pose pas de difficultés s'agissant des décisions de non-conformité puisque celles-ci effacent préventivement de l'ordonnancement juridique une disposition qu'ils n'auront jamais à appliquer. Cela est également valable pour les réserves d'interprétation qui assortissent une déclaration de conformité.
- d) L'autorité de l'interprétation contenue dans les décisions du Conseil suscite plus de débats. On se rappellera, en particulier, de la divergence survenue entre le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation quant à l'interprétation de l'ex-article 68 de la Constitution relatif à la responsabilité pénale du chef de l'État. Cela étant, de fait ou de droit, le juge intègre de plus en plus les interprétations du Conseil constitutionnel et accepte globalement de s'y soumettre. Il le fait au moins au nom de l'«autorité persuasive» de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce fondement est toutefois contestable car il repose sur une improbable logique «évaluative» des décisions du Conseil, peu cohérente avec le principe même de l'autorité de ses décisions. Ainsi que cela a d'ailleurs été démontré par une récente thèse de doctorat (lauréate du Prix de thèse du Conseil constitutionnel), l'autorité de chose interprétée des décisions du Conseil constitutionnel dépasse la simple autorité morale pour constituer une véritable autorité juridique qui trouve son fondement dans l'article 62, alinéa 3 de la Constitution.

Sur ce point, la mise en œuvre de la «QPC», qui fait de la chose interprétée un critère d'appréciation du renvoi au Conseil constitutionnel, est de nature à mieux laisser apparaître un nouvel équilibre entre les juges. On peut ainsi considérer que «le respect de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel paraît devoir s'inscrire durable-

ment comme un facteur d'unité de l'ordre juridique autour de la Constitution» (Mathieu Disant, Cahiers du Conseil constitutionnel).

En définitive, il n'y a pas de système parfait de contrôle de constitutionnalité. Mais c'est en protégeant l'unité et l'effectivité des jurisprudences constitutionnelles, et en préservant l'exigence de cohérence et de fonctionnement conséquent de l'ordre juridique, que le système français continuera de garantir l'autorité de la Constitution.

# Le contrôle de constitutionnalité des lois en Belgique

**Etienne CEREXHE**

*Juge émérite à la Cour constitutionnelle*

*Sénateur honoraire*

*Professeur émérite de la faculté de droit  
de l'Université Catholique de Louvain  
et de la Faculté de droit de Namur*

## SOMMAIRE

Introduction .....	81
A. La genèse de la Cour constitutionnelle .....	81
B. Nature de la Cour constitutionnelle .....	83
I. Par rapport à quelles normes la Cour exerce-t-elle son contrôle? ....	83
A. Les règles répartitrices de compétence .....	83
B. Le principe d'égalité et de non-discrimination .....	84
C. L'égalité et la liberté constitutionnelle en matière d'enseignement .....	85
D. Les droits fondamentaux du titre II de la Constitution .....	86
II. Quelles sont les normes contrôlées par la Cour? .....	87
III. Pourquoi s'adresser à la Cour? .....	88
A. Recours en annulation .....	88
B. Le recours préjudiciel .....	92
IV. Organisation et procédure .....	96
A. Organisation .....	96
B. Procédure .....	96



## INTRODUCTION

### A. La genèse de la Cour constitutionnelle

Parmi les règles juridiques en vigueur en Belgique, la première place doit être réservée à la Constitution. Cette supériorité a plusieurs justifications.

D'abord, elle est le pacte fondateur de la Belgique.

Ensuite, des exigences particulièrement rigoureuses sont imposées chaque fois qu'on veut la modifier.

Enfin, la supériorité de la Constitution s'explique encore par l'objet et la nature des règles qui y sont inscrites. Elle crée tous les pouvoirs de l'État et détermine l'organisation, les compétences et les règles de leur fonctionnement. Elle énonce aussi et garantit les droits fondamentaux.

Le pouvoir législatif créé par la Constitution lui est subordonné. Dans la Belgique unitaire, aucun contrôle n'était prévu pour vérifier le respect par le législateur des dispositions constitutionnelles. Cette absence de contrôle se fondait sur quatre arguments qui avaient notamment été mis en évidence dans un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 7 juillet 1928<sup>1</sup>.

Le premier argument était tiré du principe de la souveraineté nationale : on ne pouvait imaginer un contrôle sur l'œuvre du législateur, expression de la souveraineté de la nation.

Le deuxième argument se référait à la tradition : sous le régime antérieur à la Constitution de 1831, les cours et tribunaux n'avaient pas en Belgique de compétence pour apprécier la conformité des lois à la loi fondamentale des Pays-Bas. Si les Constituants avaient voulu leur attribuer cette compétence, ils l'auraient inscrite dans un texte formel.

Un autre argument était tiré de la séparation des pouvoirs, qui s'opposerait à ce que le pouvoir judiciaire exerce un contrôle sur le pouvoir législatif réellement souverain.

Enfin, un dernier argument se fondait sur la rédaction de l'article 159 de la Constitution (art. 107 ancien) qui réservait aux cours et tribunaux le contrôle de la constitutionnalité des règlements. *A contrario*, si aucune mention des lois n'y était faite, c'est qu'elles étaient exclues du champ d'application de cette disposition.

D'une manière presque unanime, la jurisprudence a ainsi pendant des décennies, abstraction faite de l'arrêt *Lecompte* de la Cour de cassation du 3 mai 1974<sup>2</sup>, refusé d'examiner le problème de la constitutionnalité des lois.

En 1970, la Belgique s'est engagée dans un processus de régionalisation et l'idée d'un contrôle de constitutionnalité a fait son chemin, de

<sup>1</sup> Pas. b., 1928, II, p. 206.

<sup>2</sup> Pas. b., 1974, I, p. 910.

nombreux auteurs estimant qu'il était assez contradictoire que les juridictions belges garantissent le respect de la conformité de la loi aux normes internationales, dont certaines ont un contenu semblable à la Constitution, alors qu'elles devaient refuser de contrôler leur conformité à la Constitution. Et d'ajouter que le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas absolu et que plutôt que de déduire du silence de l'article 159 l'interdiction de contrôler les lois on pouvait aussi l'interpréter comme une autorisation implicite, à l'instar de ce que cet article permet de faire en ce qui concerne les actes réglementaires.

En 1980, nouvelle avancée dans la réforme de l'État impliquant un transfert plus large de compétences vers les régions et les communautés. Afin de régler les conflits qui risquaient d'être plus nombreux la création d'une Cour d'arbitrage est prévue à l'article 107<sup>ter</sup> de la Constitution. Cet article sera exécuté par la loi du 28 juin 1983.

S'il est vrai que l'existence d'une juridiction constitutionnelle n'est pas fonction de la structure unitaire ou fédérale d'un État, il est certain que la Cour d'arbitrage en Belgique est née de la nécessité de garantir l'existence de l'État qui s'était engagé dans la voie d'un État composé, au sein duquel il fallait assurer l'équilibre entre les compétences de chacune des entités.

La révision constitutionnelle du 15 juillet 1988 a renforcé la compétence des communautés et des régions et a étendu les missions de la Cour, organisée désormais par la loi du 6 janvier 1989. D'une part, les articles 10, 11 et 24 (6, 6bis et 17 anciens) figurent parmi les dispositions constitutionnelles dont la Cour assure le respect; d'autre part le recours en annulation est ouvert aux particuliers. En outre, le nouvel 124<sup>bis</sup> de la loi spéciale du 6 janvier 1989 charge la Cour de veiller au respect des règles de procédure inscrites dans les différentes lois de réformes institutionnelles et prescrivant des formalités contraignantes pour l'État, les régions et les communautés dans l'élaboration de leurs actes. Mais surtout le Constituant de 1988 a admis le principe d'une possible extension des compétences de la Cour par une loi à majorité spéciale.

C'est par la loi spéciale du 9 mars 2003 que fut réalisée cette extension de compétences. Elle permet en effet à la Cour de contrôler l'ensemble des dispositions du Titre II de la Constitution, soit les articles 8 à 32, ainsi que les articles 170 (égalité devant l'impôt), 172 (principe de légalité de l'impôt) et 191 (protection des étrangers).

Si la Cour d'arbitrage avait déjà tous les aspects d'une Cour constitutionnelle – elle s'était déjà qualifiée de «Cour constitutionnelle à compétence limitée»<sup>3</sup> – c'est par la révision constitutionnelle du 7 mai 2007 que lui fut formellement reconnue l'appellation de «Cour constitutionnelle», appellation qui sera dorénavant utilisée dans le texte<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Arrêt n° 32 du 29 janvier 1987. Les arrêts sont accessibles en texte intégral sur le site internet de la Cour constitutionnelle, <http://www.const-court.be>.

<sup>4</sup> Voy. notamment E. CEREXHE et M.-Fr. RIGAUX, *Tout savoir sur la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Story-Scientia, 1998, 88 p.; M.-Fr. RIGAUX et B. RENAULT, *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 330 p.

## B. Nature de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle ne ressortit pas au pouvoir judiciaire mais exerce une fonction juridictionnelle.

L'exercice de pareille fonction implique qu'une contestation juridique est tranchée par une décision qui a autorité de chose jugée, dans le respect de garanties formelles, telles l'indépendance et l'impartialité des juges, le respect des droits de la défense, le principe du contradictoire, la publicité et l'obligation de motiver les décisions.

La Cour constitutionnelle respecte ces garanties à savoir : le principe du contradictoire, la publicité, l'obligation de motiver et la garantie d'impartialité des juges.

En tant que juridiction constitutionnelle, la Cour ne juge pas des personnes; elle ne tranche pas des litiges relatifs à leurs droits subjectifs. Elle «juge» des lois ou des normes équivalentes aux lois en contrôlant leur conformité à certaines règles constitutionnelles dont la «garde» lui a été expressément confiée. Il s'agit d'un contentieux objectif. Les sanctions prononcées par la Cour le sont à l'égard de normes et non à l'égard de personnes.

### I. PAR RAPPORT À QUELLES NORMES LA COUR EXERCE-T-ELLE SON CONTRÔLE?

#### A. Les règles répartitrices de compétence

La plupart des règles répartitrices de compétence se trouvent dans la Constitution et dans les lois à majorité spéciale. S'il s'agit bien d'un contentieux objectif, le contentieux dont est saisie la Cour concerne indirectement des citoyens et peut avoir des incidences concrètes sur leur vie personnelle. Ainsi, la Cour s'est prononcée sur des lois ou des décrets qui ne respectaient pas les règles de compétence en matière de protection de la jeunesse, d'enseignement, d'environnement...

La compétence de la Cour n'est pas conditionnée par l'existence d'un conflit actuel entre deux normes émanant de législateurs distincts, qui auraient le même objet sur le même territoire. La Cour peut se prononcer «sur toute violation par une loi ou un décret des règles qui déterminent les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions, sans qu'un autre législateur ait du nécessairement adopté une loi ou un décret ayant le même objet»<sup>5</sup>. Il s'agit de conflits «virtuels».

En ce qui concerne l'ordre dans lequel doivent être examinés les problèmes de compétence, elle affirme que le contrôle de constitutionnalité s'opère d'abord par rapport aux dispositions qui attribuent la compé-

<sup>5</sup> Arrêt n° 65 du 15 juin 1988.

tence matérielle et ensuite par rapport à celles qui concernent la compétence territoriale<sup>6</sup>.

## B. Le principe d'égalité et de non-discrimination

L'extension des compétences de la Cour au principe d'égalité et de non-discrimination a été motivée par les craintes que suscitait la communautarisation de l'enseignement au regard des libertés fondamentales. Elle a cependant reconnu que les principes d'égalité et de non-discrimination pouvaient être invoqués indépendamment de la problématique de l'enseignement. Dès lors, toute les différences de traitement soupçonnées être discriminatoires sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de la Cour. Dès ses premiers arrêts, la Cour a en effet affirmé que la règle constitutionnelle de l'égalité et de la non-discrimination était applicable à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés<sup>7</sup>, tout en admettant que : «les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature et des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi».

Quant à l'approche méthodologique du contrôle du respect des articles 10 et 11, la Cour l'a progressivement définie.

Avant toute appréciation de la compatibilité des règles entreprises avec les articles 10 et 11, la première démarche de la Cour consiste à examiner si les catégories de situations ou de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée sont suffisamment comparables. Si les catégories en question sont trop différentes pour être comparées, il ne peut exister entre elles de discriminations et le recours est rejeté.

Lorsqu'au contraire elle estime que les termes de la comparaison sont suffisamment comparables, elle vérifie l'objectivité et la pertinence du critère utilisé par le législateur.

Enfin, elle s'attache à comparer l'adéquation et la proportionnalité de la mesure mise en œuvre avec l'objectif poursuivi par la norme.

Lors des différentes étapes de son contrôle, elle tient compte non seulement de la mesure elle-même mais aussi de ses effets et elle adapte la portée de son contrôle à l'importance et à la nature des principes en cause.

En réalité, pour la Cour, «les articles 10 et 11 ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles

<sup>6</sup> Arrêts nos 9 et 10 du 30 janvier 1986.

<sup>7</sup> Arrêt n° 23/89 du 13 octobre 1989.



d'égalité et de non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés reconnus aux Belges».

Depuis la loi du 9 mars 2003, un contrôle direct des articles du titre II a été instauré et il n'est donc plus nécessaire de passer par le détour des articles 10 et 11.

### C. L'égalité et la liberté constitutionnelle en matière d'enseignement

Jusqu'à la révision constitutionnelle de 1988, la matière de l'enseignement restait une compétence nationale.

En 1989, on décide de communautariser la matière (art. 127, §1, 2° de la Constitution). Cette communautarisation va aller de pair avec deux types de dispositions inscrites dans la Constitution. D'une part, l'article 24 consacre et définit les droits fondamentaux en matière d'enseignement, d'autre part, on reconnaît aux personnes physiques et aux personnes morales le droit de saisir la Cour. En réalité, la communautarisation de la matière de l'enseignement a justifié l'attribution à la Cour constitutionnel d'une compétence nouvelle; il s'agissait de contrôler que les législateurs communautaires restent dans les limites de leurs compétences et que dans l'exercice de celles-ci ils respectent les principes fondamentaux de liberté et d'égalité.

Les droits fondamentaux en matière d'enseignement, dont de nombreux éléments sont inspirés de la loi dite du «Pacte scolaire», s'articule autour de quatre principes :

#### 1. *La liberté de l'enseignement.*

Elle assure aux personnes privées la possibilité d'organiser des écoles basées sur une philosophie confessionnelle ou non et de dispenser un enseignement selon leurs propres conceptions tant en ce qui concerne la forme que le contenu<sup>8</sup>.

Cette liberté de l'enseignement implique également le libre choix des parents et le droit à un subventionnement si on ne veut pas qu'elle soit purement théorique.

#### 2. *L'égalité en matière d'enseignement.*

Le champ d'application que la Cour donné à cette disposition est très étendu. Elle lui permet de contrôler les différences pédagogiques, le financement des établissements d'enseignement et le statut du personnel. La seconde phrase de l'article 24 autorise cependant la loi et le décret à prévoir un «traitement approprié» pour autant qu'il soit justifié par des différences objectives. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure critiquée. Le

<sup>8</sup> Arrêts nos 25/92 et 28/92 du 2 avril 1992 et n° 18/93 du 4 mars 1993.

principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi<sup>9</sup>.

### 3. *Le droit à l'enseignement.*

Le droit à l'enseignement implique sa gratuité, ce que prescrit l'article 24, §3 de la Constitution, et ce jusqu'au terme de l'obligation scolaire. Si cette disposition implique que l'accès à l'enseignement ne peut être limité d'aucune manière que ce soit par un minerval direct ou indirect, ce droit à la gratuité n'est pas absolu. Il n'exclut pas qu'une contribution puisse être demandée pour certaines activités<sup>10</sup>.

### 4. *La légalité en matière d'enseignement.*

C'est aux pouvoirs législatifs et non aux gouvernements de régler la matière de l'enseignement. Les délégations aux exécutifs ne sont admises que si celles-ci sont la mise en œuvre de principes définis par les législateurs eux-mêmes.

## D. **Les droits fondamentaux du titre II de la Constitution**

La Cour a dès ses premiers arrêts, rendus au contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, reconnu «qu'en vertu des articles 10 et 11 la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être reconnue sans discrimination»<sup>11</sup> et en a déduit qu'elle était compétente pour contrôler le respect par les législateurs de tous les droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution, pour autant que leur violation soit présentée comme une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Le législateur spécial de 2003 a consacré cette jurisprudence en étendant la compétence de la Cour à toutes les dispositions figurant au titre II de la Constitution, c'est-à-dire la plupart des droits et libertés garantis par le texte constitutionnel.

Mais la Cour estime qu'aucune liberté fondamentale n'existe de manière illimitée. Toute atteinte à un droit n'en constitue dès lors pas une violation, sous réserve de ce que l'atteinte en cause soit proportionnelle à l'importance de l'objectif poursuivi par le législateur. Ainsi, a-t-elle admis que l'aménagement du territoire peut impliquer des restrictions légitimes au droit de propriété<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Arrêt n° 38/91 du 5 décembre 1991.

<sup>10</sup> Arrêt n° 28/92 du 2 avril 1992.

<sup>11</sup> Arrêt n° 26/90 du 14 juillet 1990.

<sup>12</sup> Arrêt n° 151/2003 du 26 novembre 2003.

## II. QUELLES SONT LES NORMES CONTRÔLÉES PAR LA COUR?

La Cour contrôle toutes les dispositions législatives adoptées par une assemblée, qu'il s'agisse des assemblées fédérales, communautaires ou régionales.

Relativement à ces dispositions législatives, cinq questions se posent.

1. *Lois matérielles et lois formelles.* La loi matérielle a une portée normative; elle constitue une règle de droit, alors que la loi formelle est un acte du pouvoir législatif dépourvu de tout contenu normatif en ce qu'il s'épuise par le simple effet de son application. La Cour est compétente pour contrôler la constitutionnalité de l'une et de l'autre<sup>13</sup>. Ainsi, a-t-elle jugé qu'elle était compétente pour contrôler un décret budgétaire.

2. *Lois interprétatives.* La Cour a considéré que le caractère interprétatif d'une disposition législative ne la dispensait pas d'examiner sa conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution<sup>14</sup>.

3. *Loi spéciale.* La loi spéciale est une loi qui se distingue de la loi ordinaire par la majorité renforcée que requiert son adoption et par la spécialité de son domaine de compétence. Elle reste une loi qui ne peut ni amender, ni abroger la Constitution. La Cour a affirmé sa compétence dans les termes suivants : «L'article 142 de la Constitution ne faisant pas de distinctions entre les lois ordinaires et les lois spéciales en principe la Cour est dès lors compétente pour apprécier la conformité de ces deux types de normes aux règles de compétence constitutionnelles, d'une part, et aux articles 10, 11 et 24 d'autre part»<sup>15</sup>.

4. *Lois d'assentiment à un traité.* L'article 3, §2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 prévoit expressément la compétence de la Cour pour connaître des recours formés contre les lois, décrets et ordonnances par lesquels un traité reçoit l'assentiment pour autant qu'ils soient introduits dans les soixante jours suivant leur publication. S'agissant des recours en annulation, la question de la compétence de la Cour pour contrôler la loi, le décret ou l'ordonnance d'assentiment à un traité international n'est donc pas contestable. Par contre, l'article 26 de la loi du 6 janvier 1989, qui traite des questions préjudicielles, était muet à ce sujet. On pouvait dès lors s'interroger sur la compétence de la Cour à connaître par le mécanisme des questions préjudicielles de normes d'assentiment à un traité. Le législateur, par la loi du 9 mars 2003, a complété l'article 26 de la loi spéciale en y ajoutant un paragraphe 1<sup>er</sup>bis, qui exclut de la compétence de la Cour au contentieux préjudiciel les normes d'assentiment soit d'un traité constituant l'Union européenne, soit de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou d'un de ses protocoles additionnels. Sous cette réserve, la Cour est compétente pour tous les autres traités. Des diffi-

<sup>13</sup> Arrêt n° 22/92 du 19 mars 1992.

<sup>14</sup> Arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995.

<sup>15</sup> Arrêts nos 8/90 du 7 février 1990 et 30/90 du 9 octobre 1990.

cultés ne manqueront pas de surgir en ce qui concerne l'interprétation de la notion de «traité constituant l'Union européenne».

### III. POURQUOI S'ADRESSER À LA COUR?

On peut s'adresser à la Cour à une double fin : d'une part, pour obtenir l'annulation d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance (recours en annulation); d'autre part, pour que la Cour se prononce sur une question qui lui est posée par une juridiction (question préjudicielle).

#### A. Recours en annulation

Le recours en annulation a pour objet de demander à la Cour de supprimer du droit positif une loi, un décret ou une ordonnance. Le motif de cette demande est que la règle de droit en question ne respecte pas les règles répartitrices de compétence, viole les articles 10, 11 ou 24 de la Constitution ou les droits et libertés fondamentales du titre II.

##### 1. *Qui peut introduire un recours en annulation?*

Aux termes de l'article 142, alinéa 3, ce sont les autorités publiques que la loi désigne ou toute personne justifiant d'un intérêt.

##### a. *Les autorités publiques*

Les autorités publiques ne doivent pas justifier d'un intérêt à agir. La loi spéciale du 6 janvier 1989 confirme la jurisprudence inaugurée par la Cour dans son arrêt du 5 avril 1985 (arrêt n° 1). Ce sont :

- le Conseil des ministres, les Gouvernements de Communautés et de Régions;
- les Présidents des assemblées législatives.

Ils ne peuvent agir qu'à la demande des deux tiers de leurs membres; les présidents jouissent d'un pouvoir d'appréciation quant au moment qui paraît le plus indiqué. Il est donc exclu qu'un membre d'une assemblée législative puisse invoquer un intérêt fonctionnel lui permettant d'introduire un recours en annulation en vue de la sauvegarde des prérogatives de l'assemblée dont il fait partie<sup>16</sup>.

##### b. *Les personnes physiques et morales justifiant d'un intérêt*

Outre les personnes physiques sont visées les personnes morales de droit public<sup>17</sup> et les personnes morales de droit privé : sociétés commerciales et ASBL<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Arrêts n°s 18/90 du 23 mai 1990 et 48/92 du 18 juin 1992.

<sup>17</sup> Arrêts n°s 13/91 du 28 mai 1991 et 49/94 du 22 juin 1994.

<sup>18</sup> Arrêts n°s 32/90 du 24 octobre 1990 et 34/97 du 12 juin 1997.

Etant donné que les étrangers ont droit à la protection des personnes et des biens, ils disposent aussi du droit d'action devant la Cour, s'ils estiment être victimes d'une différence de traitement établie par une norme législative.

Quant aux groupements ou associations qui n'ont pas la personnalité juridique, ils ont la capacité d'introduire un recours devant la Cour pour autant qu'ils agissent dans des matières pour lesquelles la loi leur reconnaît la qualité d'une entité juridique distincte<sup>19</sup>.

L'article 142 de la Constitution et l'article 2, 2° de la loi spéciale précisent que les personnes physiques ou morales doivent justifier d'un intérêt. Le requérant doit dès lors démontrer qu'il est directement et défavorablement affecté par la norme attaquée.

Un intérêt n'est direct que s'il existe un lien de causalité suffisant entre la disposition attaquée et le préjudice allégué.

Une disposition affecte défavorablement une personne lorsqu'elle risque de lui causer un dommage.

Il en résulte que l'action populaire, c'est-à-dire celle fondée sur l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute circonstance, n'est pas admissible<sup>20</sup>. Le requérant doit donc invoquer un intérêt distinct de l'intérêt général.

## 2. *Dans quel délai?*

Le recours en annulation doit être introduit dans un délai de six mois après la publication de la norme, sauf s'il s'agit d'une norme par laquelle un traité reçoit l'assentiment, cas dans lequel le délai est ramené à soixante jours suivant la publication de la norme.

Dans trois cas, le Conseil des ministres et les Gouvernements des communautés et des régions bénéficient d'un nouveau délai de six mois pour introduire un recours en annulation :

- 1° lorsqu'un recours est exercé contre une norme ayant le même objet mais qui a été adoptée par un législateur différent;
- 2° la Cour a annulé une norme qui en tout ou en partie a le même objet et qui a été prise par un législateur différent;
- 3° la troisième hypothèse vise le cas où la Cour statuant sur une question préjudicielle a déclaré qu'une loi, un décret ou une ordonnance viole une règle constitutionnelle dont elle doit assurer le respect. Cette hypothèse a été étendue par la loi du 9 mars 2003 aux Présidents des assemblées ainsi qu'à toute personne physique justifiant d'un intérêt. Le législateur spécial a ainsi fait disparaître l'incohérence qu'il avait lui-même créé en 1989 en admettant les particuliers au contentieux de l'annulation, mais en leur refusant d'agir si, à la suite d'une procédure préjudicielle, une norme est déclarée inconstitutionnelle.

<sup>19</sup> Arrêts nos 10/96 du 8 février 1996 et 79/96 du 18 décembre 1996.

<sup>20</sup> Arrêts nos 9/89 du 27 avril 1989 et 33/95 du 6 avril 1995.

### 3. *La demande de suspension*

#### a. *Généralités*

Les arrêts d'annulation ont en principe un effet rétroactif. Il en résulte que tous les effets directement attachés à la norme disparaissent. Comme l'introduction d'un recours en annulation ne suspend pas automatiquement l'application de la loi, il peut s'avérer nécessaire d'empêcher, dès l'introduction d'un recours en annulation, qu'une norme ne produise dans l'intervalle des effets qui ne pourront jamais être réparés même si elle est annulée. C'est la raison pour laquelle le législateur a prévu que l'on puisse introduire une demande de suspension en même temps qu'un recours en annulation.

La demande de suspension est donc nécessairement l'accessoire d'un recours en annulation.

Depuis la loi du 9 mars 2003, elle doit être introduite dans un délai de trois mois. Dans la mesure où elle est l'accessoire du recours en annulation, on peut considérer que dorénavant il y aura aussi réduction du délai d'introduction du recours en annulation de six à trois mois.

#### b. *Quelles sont les conditions pour introduire une demande de suspension ?*

La loi prévoit que des moyens sérieux doivent être invoqués et que l'exécution immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. Les deux conditions sont cumulatives, mais elles sont sans lien entre elles : la gravité des moyens sérieux n'implique pas qu'il en résulte un préjudice grave difficilement réparable<sup>21</sup>.

La reconnaissance du caractère sérieux du moyen n'implique pas de préjugé quant à une annulation éventuelle : le moyen sérieux ne doit pas être confondu avec le moyen fondé<sup>22</sup>.

Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, cinq précisions permettent d'en cerner la portée :

- 1° le risque doit être personnel au requérant : le préjudice collectif ne peut être retenu<sup>23</sup>;
- 2° quant à la nature du préjudice, le préjudice moral ne peut être retenu<sup>24</sup>, de même que le préjudice financier, car celui-ci n'est pas en principe difficilement réparable<sup>25</sup>;
- 3° le préjudice doit être grave, c'est-à-dire considérable<sup>26</sup>. Un préjudice temporaire ne satisfait pas à cette condition<sup>27</sup>;

<sup>21</sup> Arrêt n° 1 du 5 avril 1985.

<sup>22</sup> Arrêts nos 22/89 du 28 septembre 1989 et 32/97 du 27 mai 1997.

<sup>23</sup> Arrêt nos 61/94 du 14 juillet 1994 et 39/98 du 1<sup>er</sup> avril 1998.

<sup>24</sup> Arrêt n° 15/92 du 27 février 1992.

<sup>25</sup> Arrêt n° 67/93 du 5 août 1993.

<sup>26</sup> Arrêt n° 21/89 du 13 juillet 1989.

<sup>27</sup> Arrêt n° 62/95 du 12 juillet 1995.

4° le préjudice doit être difficilement réparable, ce qui implique qu'il doit être difficile sinon impossible de remettre les choses dans leur état<sup>28</sup>;

5° le préjudice doit résulter directement de l'exécution immédiate de la disposition querellée<sup>29</sup>.

#### 4. *Effets des arrêts rendus au contentieux de l'annulation*

##### a. *Arrêts d'annulation*

La constatation d'une violation de la Constitution oblige la Cour à annuler totalement ou partiellement la norme incriminée. Il faut reconnaître aux arrêts d'annulation deux effets.

##### 1° *Autorité de chose jugée.*

Les arrêts d'annulation rendus par la Cour ont l'autorité absolue de chose jugée à partir de leur publication au *Moniteur belge* (art. 9, §1<sup>er</sup> de la loi spéciale).

##### 2° *Rétroactivité.*

L'annulation efface purement et simplement la norme, avec effet rétroactif. Cette rétroactivité peut mettre en péril la sécurité juridique. En effet, la règle annulée a pu servir de fondement à d'autres actes juridiques : des arrêtés, des règlements, des décisions de justice. Pour résoudre ce paradoxe, le législateur a dès lors prévu un tempérament : la Cour peut indiquer ceux des effets de la norme annulée qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. Sans atteindre dans son principe l'effet rétroactif de l'annulation, cette disposition confère à la Cour la faculté d'en atténuer les conséquences.

L'arrêt d'annulation n'a aucun effet immédiat ni sur l'existence des décisions juridictionnelles, ni sur celle des actes administratifs fondés sur la norme annulée. En raison du caractère rétroactif de l'annulation, le législateur spécial devait dès lors établir un principe : celui de la « mutabilité » généralisée des décisions juridictionnelles et des actes administratifs fondés sur la norme annulée. Cela signifie que toutes les décisions de justice et tous les actes administratifs pris en application d'une norme annulée par la Cour peuvent être refaits comme s'ils n'avaient jamais été accomplis.

Pour mettre en œuvre ce principe, le législateur a conçu une nouvelle voie de recours extraordinaire : la rétractation. Celle-ci permet, dans un délai de six mois à dater de la publication de l'arrêt d'annulation, de saisir la juridiction qui s'est fondée sur la norme annulée en lui demandant de « retirer » sa décision. Seules les décisions passées en force de chose jugée, c'est-à-dire qui ne peuvent plus faire l'objet de recours d'oppo-

<sup>28</sup> Arrêt n° 30/93 du 1<sup>er</sup> avril 1993.

<sup>29</sup> Arrêt n° 29/91 du 24 octobre 1991.

sition ou d'appel, peuvent faire l'objet d'une demande de rétractation. En ce qui concerne les actes administratifs, la loi ne prévoit pas de rétractation, mais seulement la réouverture d'un délai de six mois afin d'introduire les recours administratifs habituels.

#### b. *Arrêts de rejet*

Les arrêts de rejet aux termes desquels la Cour constitutionnelle rejette un recours en annulation sont, selon l'article 9, §2 de la loi spéciale, «obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par ces arrêts». Ainsi, contrairement aux arrêts d'annulation, les arrêts de rejet n'ont pas l'autorité absolue de chose jugée. En revanche, rien n'empêche que la validité de la norme soit remise en cause au contentieux de l'annulation. Le rejet par la Cour d'un recours en annulation implique que la norme subsiste dans l'ordre juridique. Elle reçoit un brevet de constitutionnalité.

### B. Le recours préjudiciel

#### 1. *Généralités*

La seconde manière dont peut être saisie la Cour, c'est à titre préjudiciel. C'est la technique par laquelle un juge, confronté à un problème de compétence ou à un problème de conformité d'une disposition législative aux articles de la Constitution dont la Cour doit assurer le respect, sursoit à statuer et interroge la Cour constitutionnelle avant de juger. La Cour constitutionnelle se voit ainsi reconnaître le monopole du contrôle du respect de l'ordre juridique constitutionnel. Il n'y a pas en Belgique, contrairement, par exemple, aux États-Unis, de contrôle diffus de constitutionnalité, c'est-à-dire pratiqué par toutes les juridictions.

Le renvoi préjudiciel est directement inspiré du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, mais s'en est écarté sur un point important, puisque la question dont le Cour constitutionnelle peut être saisie est une question de validité d'une norme interne par rapport à la Constitution, à l'exclusion d'une question d'interprétation, comme en droit communautaire, cette question restant le monopole du juge du fond.

Le champ d'intervention de la Cour est très vaste puisqu'à la différence du contentieux d'annulation il peut s'étendre à toutes les normes de nature législative sans aucune limite dans le temps. C'est ainsi que la Cour a dû se prononcer sur la validité, au regard de l'article 11, du décret impérial du 30 novembre 1809 relatif aux fabriques d'église<sup>30</sup>.

En cas de renvoi préjudiciel, la Cour ne peut que constater l'inconstitutionnalité de la norme, sans pouvoir l'annuler.

<sup>30</sup> Arrêt n° 29/90 du 9 octobre 1990.



S'il est vrai que l'obligation pour le juge de poser une question préjudicielle peut être source d'abus ou de manœuvres dilatoires, la Cour dispose de moyens pour limiter ce risque, notamment par la procédure de la réponse immédiate.

## 2. *Quelles sont les juridictions habilitées à poser une question préjudicielle?*

La question préjudicielle ne peut émaner que d'une juridiction, à l'exclusion des juridictions arbitrales et ce, dans le souci de se conformer à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés<sup>31</sup>. Il n'est toutefois pas exclu qu'on introduise devant le tribunal de première instance (art. 707 du Code judiciaire) une demande d'annulation de la sentence arbitrale ce qui pourrait le cas échéant amener le tribunal à poser une question préjudicielle. Quant au juge des référés, le débat est tranché depuis la loi spéciale du 9 mars 2003 qui prévoit en son article 26, §3 que lorsqu'ils statuent dans l'urgence et au provisoire les juges ne sont pas tenus de poser une question à la Cour, sauf «s'il existe un doute sérieux quant à la compatibilité d'une norme législative qu'ils doivent appliquer avec une règle dont la Cour assure le respect».

## 3. *Obligation de poser une question préjudicielle*

L'article 26 de la loi spéciale énonce un principe : toute juridiction devant laquelle est soulevée une question relative à la constitutionnalité d'une norme de nature législative est tenue d'interroger la Cour. Les juges doivent la soulever d'office si les parties ne lui ont pas demandé de le faire étant donné que les questions de constitutionnalité sont d'ordre public. La décision de poser une question préjudicielle n'est susceptible d'aucun recours. La décision par laquelle une juridiction refuse de poser une question préjudicielle doit indiquer les motifs du refus.

Les droits et liberté garantis par le titre II de la Constitution sont généralement garantis de manière similaire par des traités internationaux. Lorsqu'une juridiction est confrontée à la question de la compatibilité d'une norme avec un droit ainsi consacré par plusieurs textes se pose la question de la priorité à accorder à l'un ou l'autre texte. En d'autres termes, est-elle autorisée, notamment par la jurisprudence «Le Ski»<sup>32</sup>, à écarter la norme qu'elle juge contraire à la disposition conventionnelle ou doit-elle interroger la Cour constitutionnelle, à titre préjudiciel. La loi du 12 juillet 2009 répond à cette question par l'insertion d'un nouveau paragraphe 4 dans l'article 26 de la loi du 6 janvier 1989 qui dispose que dans cette hypothèse «la juridiction est tenue, sauf dans les cas visés aux paragraphes 2 et 3, de poser d'abord à la Cour la question préjudicielle de la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution, à moins qu'elle n'estime que cette disposition n'est manifestement pas violée».

<sup>31</sup> Doc. parl., Sénat, sess. 1980-1981, n° 704/I, p. 6.

<sup>32</sup> Cass. b., 27 mai 1971, J.T., 1971, pp. 471 et s.

Il y a des exceptions à l'obligation de poser une question préjudicielle :

1° Exceptions communes à toutes les juridictions :

- a) La juridiction n'est pas compétente pour connaître de l'affaire ou l'affaire est irrecevable pour des motifs de procédure (art. 26, §2, al. 2).
- b) La Cour s'est déjà prononcée sur une question ou sur un recours ayant un objet identique (art. 26, §2, al. 2, 2°). Il suffit que l'objet ne soit pas identique pour que le juge doive poser une question à la Cour en essayant de préciser les contours propres à son affaire qui justifient que la Cour se prononce sur une nouvelle question de constitutionnalité. Il arrive que le juge ne souhaite pas se conformer à la décision de la Cour contestant la décision de la juridiction constitutionnelle. Il n'a d'autre choix dans ce cas que de réinterroger la Cour, laquelle décidera de maintenir ou d'infléchir sa jurisprudence.

2° Exceptions réservées aux juges dont les décisions sont susceptibles d'un recours (appel, opposition, cassation), ce qui signifie que, dans ces cas, la Cour de cassation et le Conseil d'État doivent poser la question préjudicielle.

- a) La norme en cause ne viole manifestement pas la Constitution.

Cette exception consacre en partie la théorie de l'acte clair. Elle ne saurait en aucune façon consacrer le principe d'un contrôle diffus de constitutionnalité, même si le risque de dérives est réel. La Cour de cassation et le Conseil d'État sont par conséquent tenus de poser la question préjudicielle, ces juridictions seraient-elles convaincues de ce que la norme incriminée ne viole manifestement pas la Constitution.

- b) La réponse n'est pas indispensable à la solution du litige.

Le juge peut toujours saisir la Cour même s'il l'estime inutile. Si effectivement la réponse s'avérait inutile parce que, par exemple, la Cour avait déjà répondu à cette question, la Cour pourra utiliser la procédure de l'article 72 et répondre par voie d'un arrêt de réponse immédiate.

Elle peut aussi renvoyer la question au juge pour s'assurer qu'il ne s'est pas mépris sur l'utilité de la question posée.

#### 4. *Formulation des questions*

C'est la juridiction de renvoi et elle seule qui a la maîtrise de la formulation de la question préjudicielle. Cette maîtrise suppose encore que le juge puisse reformuler la question qui lui est soumise. Par contre, les parties présentes devant le juge du fond ne se sont pas vu octroyer la possibilité de modifier la teneur de la question posée à la Cour<sup>33</sup>. La Cour a ajouté que «même si elle estime que le juge n'a pas correcte-

<sup>33</sup> Arrêt n° 12 du 25 mars 1986.

ment déterminé les textes applicables aux faits du litige, elle ne peut pas corriger les questions posées sur ce point»

Il arrive que la Cour reformule la question. Il faut noter que l'article 27, §2 prévoit expressément pareille formulation. Dans un arrêt<sup>34</sup>, la Cour a reformulé la question préjudicielle en étendant la conformité de la norme en question à d'autres dispositions que celles invoquées dans la décision de renvoi, en l'espèce à des règles répartitrices de compétence.

Lorsque la Cour demande au juge de renvoi, après avoir entendu les parties, d'apprécier si la réponse à la question est indispensable pour rendre son arrêt ou si elle demande au juge de préciser sa question, il s'établit alors de manière prétorienne un dialogue de juge à juge.

Trois précisions :

- 1° le juge interprète lui-même la disposition qui fait l'objet de la question, notamment si elle est susceptible de plusieurs interprétations. La Cour doit respecter cette interprétation. Elle apprécie seulement si la disposition ainsi interprétée viole ou non l'ordre constitutionnel. Elle considère toutefois que lorsqu'elle est confrontée à des dispositions «manifestement» inapplicables au litige pendant devant le juge *a quo* elle n'a pas à en examiner la constitutionnalité<sup>35</sup>;
- 2° parfois la Cour suggère une autre interprétation et indique que, selon cette interprétation, il n'y a pas violation de la Constitution;
- 3° c'est au juge de renvoi et à lui seul de statuer sur l'application des normes invoquées devant lui.

##### 5. *Les arrêts rendus au contentieux préjudiciel : réponse du juge constitutionnel*

Si la Cour constate dans le dispositif de l'arrêt de réponse qu'une inconstitutionnalité affecte la norme à propos de laquelle elle est interrogée, le juge et toutes les autres juridictions appelées à statuer dans la même affaire doivent se conformer à ce constat et ne pas appliquer la norme sanctionnée (art. 28 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage). En réalité, quand on lit l'article 28 au regard de l'article 26, §2, 2°, il convient de reconnaître aux arrêts rendus sur recours préjudiciel «une autorité relative renforcée de chose jugée». En effet, la seconde disposition dispense la juridiction qui serait saisie de réinterroger la Cour pour autant qu'elle respecte la réponse donnée par celle-ci dans l'affaire précédente. Mais l'autorité renforcée de chose jugée ne vaut pas pour les autorités administratives et les particuliers, vis-à-vis desquels l'effet relatif de ces arrêts joue pleinement, car la norme inconstitutionnelle, qui n'est pas annulée, subsiste dans l'ordre juridique. La norme continuera à s'appliquer à l'administration. Cette position doit toutefois être nuancée par la prise en considération du fait que l'autorité administrative doit

<sup>34</sup> Arrêt n° 65/01 du 17 mai 2001.

<sup>35</sup> Arrêts nos 54/2007 du 28 mars 2007 et 94/2007 du 27 juin 2007.

refuser d'appliquer un acte lorsque sa base légale a été invalidée<sup>36</sup>. La norme continue aussi à lier les particuliers, sauf si ceux-ci obtiennent l'annulation de la norme après avoir intenté un recours dans les six mois après la publication de l'arrêt préjudiciel.

Par contre, si la Cour répond au juge que la norme n'est pas inconstitutionnelle, dans ce cas aussi le juge doit se conformer à cette décision. Il peut appliquer la norme qui n'est plus suspecte. Cependant, il n'est pas tenu de le faire, la question de l'applicabilité d'une norme au fond du litige étant laissée à son appréciation.

#### IV. ORGANISATION ET PROCÉDURE

##### A. Organisation

###### 1. *Les juges de la Cour*

La Cour est composée, dans le respect d'une double parité, de douze juges nommés à vie et âgés de quarante ans. Les juges sont répartis en deux groupes linguistiques, français et néerlandais. Dans chaque groupe, la moitié des juges doit posséder une expérience politique, l'autre moitié doit justifier d'une expérience professionnelle juridique. Les juges sont nommés par le Roi, sur une liste double, présentée alternativement par la Chambre des représentants et par le Sénat.

###### 2. *Les référendaires*

La loi prévoit que la Cour est assistée par vingt quatre référendaires au maximum, dont la moitié d'expression française et l'autre moitié d'expression néerlandaise.

##### B. Procédure

La procédure devant la Cour est essentiellement écrite. Toutefois, l'oralité n'est pas exclue, puisque aucune affaire ne peut être jugée qui ne soit venue à l'audience.

Elle est contradictoire, de type inquisitoire et gratuite.

Une procédure préliminaire, qualifiée de «courte procédure» est organisée par les articles 69 à 73 de la loi du 6 janvier 1989, suite à l'accès à la Cour des particuliers et ce afin d'éviter un engorgement de celle-ci.

<sup>36</sup> Cass. b., 21 décembre 2007.

# Une refonte en faveur de l'autorité de la Constitution?

Jörg GERKRATH

*Professeur à l'Université du Luxembourg*

## SOMMAIRE

Introduction .....	99
I. Des progrès indéniables .....	103
A. La proposition de refonte contient des éléments susceptibles de renforcer l'autorité de la Constitution .....	103
B. L'exercice de refonte procure l'occasion d'aller plus loin .....	106
II. Une prudence révélatrice en matière de justice constitutionnelle .....	112
A. L'introduction parcimonieuse d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois... ..	113
B. ... révèle l'intention de ne pas porter atteinte à la prééminence du pouvoir législatif .....	116
III. L'ambiguïté entretenue sur la nature du pouvoir de révision constitutionnelle .....	121
A. Le poids du passé .....	121
B. Les questions d'actualité .....	126
Conclusion .....	130



## INTRODUCTION

À l'occasion du centenaire de la Constitution de 1868, Alex Bonn publie un article intitulé : «la Constitution oubliée». Il y développe, à l'aide de trois exemples, l'idée qu'en certains points la Constitution est restée lettre morte. En 1989, le député Georges Margue, lui emboîte le pas en considérant qu'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!*»<sup>1</sup>. Le constat est le même : l'écart entre la Constitution écrite et la Constitution vécue est tel que seule une révision en profondeur semble pouvoir y remédier. S'agissant d'un document datant de 1868 mais qui se fonde encore dans les grandes lignes sur la Constitution de 1848, tout en conservant certaines innovations du texte de 1856, cela n'est par ailleurs guère étonnant.

Cependant, alors que plusieurs initiatives en vue d'une révision générale de la Constitution luxembourgeoise ont été entreprises, aucune n'a abouti. Seules des révisions ponctuelles se sont succédé en un siècle et demi. Entre 1919 et 2009 on en énumère non moins de 37, la dernière datant du 12 mars 2009. Intervenues à des moments différents et portant sur des aspects divers, elles n'ont pas nécessairement toujours contribué à renforcer la cohérence du texte de la Loi fondamentale. En bref, «la Constitution, dont la plus grande partie des dispositions remonte à 160 ans, et qui a été itérativement modifiée et rapiécée, est à de nombreux égards dépassée par le droit international et par la pratique institutionnelle. Elle manque de la transparence utile et de la cohérence requise»<sup>2</sup>.

Il est alors aisément compréhensible que, sous la présidence de Paul-Henri Meyers, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés ait choisi d'emprunter la voie d'une véritable refonte du texte de la Constitution. La proposition de révision «portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution» déposée le 21 avril 2009 en constitue une étape importante. D'après les termes de son exposé des motifs, cette révision d'envergure s'impose désormais : les réticences exprimées pendant près de 150 ans à l'égard de toute modification de la Loi fondamentale ont en effet rendu nécessaire de procéder «à une réforme plus substantielle, surtout en ce qui concerne les chapitres qui n'ont guère subi d'adaptations depuis 1868».

Les motifs à l'origine de la proposition de révision sont de deux ordres. Il y a d'abord trois motifs évidents, explicitement mis en avant par les rédacteurs de la proposition de révision. Il s'agit en effet premièrement de moderniser une terminologie quelque peu surannée. Il s'agit ensuite, deuxièmement, d'adapter le texte juridique à la réalité politique en faisant de nouveau coïncider la Constitution écrite avec la Constitution réelle telle qu'elle se reflète dans le fonctionnement des institutions.

<sup>1</sup> Feuille de liaison de la Conférence Saint-Yves, n° 72, p. 12.

<sup>2</sup> P. SCHMIT, *Précis de droit constitutionnel*, Luxembourg, Editions Saint Paul, 2009, p. 13.

Autrement dit, il s'agit d'éliminer les «fictions». Il s'agit enfin, troisième-ment, d'intégrer dans la Constitution écrite certaines dispositions relatives notamment à la succession au trône qui figurent actuellement dans un document de nature juridique incertain, à savoir le Pacte de famille de la Maison de Nassau (*Nassauischer Erbfolgeverein*) de 1783.

Au-delà de ces raisons mises en avant dans l'exposé des motifs, qui plaident indéniablement en faveur d'une refonte de la Constitution, deux autres, au moins aussi importantes, se dégagent encore d'une lecture attentive du texte de la proposition. Dans son avis du 9 décembre 2008 sur le projet de révision de l'article 34 de la Constitution<sup>3</sup>, le Conseil d'État avait en effet fustigé la tendance des institutions à trop souvent recourir à des révisions ponctuelles de la Constitution, en cédant «trop facilement aux besoins passagers et momentanés de la politique». Partageant cette approche, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle inscrit sa proposition de refonte dans une volonté de rompre avec la pratique des révisions à répétition et d'enrayer la banalisation de la procédure de révision pour revenir à un usage plus serein. De fait, la proposition de refonte peut contribuer à l'avenir à restaurer le principe de la rigidité constitutionnelle, qualifiée par le Conseil d'État à juste titre de garantie «essentielle à la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires»<sup>4</sup>.

La seconde raison sous-jacente est liée à la création de la Cour constitutionnelle en 1997. L'introduction d'un contrôle juridictionnel pouvant porter, *a posteriori*, sur la constitutionnalité des lois votées par la Chambre des députés a en effet modifié la donne. Un organe juridictionnel est (en effet) désormais en mesure de sanctionner le respect ou le non-respect de la Constitution par le législateur. La force normative de la Constitution se trouve ainsi consacrée, bien que tardivement. La Constitution cesse d'être un document descriptif pour devenir la norme suprême dont toute violation peut-être efficacement sanctionnée. Elle quitte le monde du *Sein* pour rejoindre celui du *Sollen*. Cela exige/implique bien évidemment que son contenu doive désormais répondre à des contraintes/exigences plus élevées de clarté et de précision. L'exposé des motifs de la proposition de révision y fait donc fort logiquement allusion en citant une prise de position gouvernementale qui souligne que la création récente d'une Cour constitutionnelle exige «de consolider et de préciser l'assise que la Constitution fournit à l'État»<sup>5</sup>.

On peut donc affirmer que la refonte projetée poursuit des buts ambigus. Il s'agit certes d'abord d'une œuvre de modernisation, de consolidation et de codification. Il s'agit cependant aussi d'une réforme qui est susceptible d'avoir des incidences sur l'autorité de la Constitution. La Loi fondamentale doit être prise au sérieux. Son autorité risque non seulement de pâtir de l'existence d'écarts importants entre le texte et la pratique suivie, elle est également tributaire d'une rédaction rigoureuse.

<sup>3</sup> Doc. parl., n° 5967<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> Ibid. Voy. aussi la proposition de révision reproduite en annexe, p. 201.

<sup>5</sup> Cf. la proposition de révision reproduite en annexe, p. 201 (206).



Plus encore est-il indispensable de veiller à ce que la supériorité de la Constitution sur la loi parlementaire soit garantie. On s'attachera ci-après à rappeler en quoi le respect d'une procédure solennelle de révision constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité des lois peuvent y contribuer.

L'autorité de la Constitution n'est pas un concept qui paraît avoir beaucoup inspiré la doctrine de droit constitutionnel luxembourgeois ni les institutions politiques habilitées à agir sur la base de la loi fondamentale. Pourtant, comme le rappelle à bon escient le président Debré, «celle-ci constitue un impératif au fondement du système juridique»<sup>6</sup>. Il n'est donc pas superflu de consacrer quelques remarques préalables au concept de l'autorité de la Constitution. D'un point de vue général – commun aux pays qui partagent l'idéal d'un État démocratique, respectueux des droits de l'homme et attaché au principe de la prééminence du droit –, la Constitution n'est pas simplement un document descriptif, qui se limite à instituer et décrire les organes de l'État et à énoncer les droits des citoyens. De la Constitution descriptive se distingue en effet la Constitution normative, qui accorde à ses prescriptions la garantie d'une autorité et prévoit un mécanisme pour en contrôler le respect<sup>7</sup>.

L'autorité de la Constitution en tant que norme suprême n'est pas simplement un concept théorique. C'est sa qualité inhérente, sans laquelle la Constitution ne peut remplir ses fonctions essentielles, parmi lesquelles il suffit de rappeler les trois plus importantes : la fonction constitutive des organes de l'État, la fonction limitative des pouvoirs et la fonction garantissant les droits fondamentaux des individus. Placée au sommet de la hiérarchie des normes de l'ordre juridique qu'elle fonde, la Constitution est à la fois loi fondamentale et loi suprême. La source de sa suprématie se trouve dans la volonté du peuple souverain, qui est le titulaire naturel du pouvoir constituant dans les démocraties modernes. L'autorité de la Constitution découle donc en dernière analyse du principe démocratique tel qu'il s'exprime au moment de l'acte constituant.

Le concept de l'autorité de la Constitution prend communément trois significations. Il s'agit tout d'abord d'une autorité au sens normatif. La Constitution est dans une première acception une norme juridique dont le caractère obligatoire à l'égard des institutions et des citoyens est susceptible d'être sanctionné par voie juridictionnelle. Elle est ensuite la norme suprême dans l'ordre juridique, ce qui signifie que la validité des normes inférieures est conditionnée par le respect qu'elles doivent aux prescriptions constitutionnelles, tant du point de vue de leur contenu que du point de vue formel et procédural. Cela entraîne comme ultime conséquence que la loi ne peut valablement exprimer la volonté générale que dans le respect de la Constitution. L'autorité de la Constitution implique enfin une stricte distinction entre la loi parlementaire et la loi constitutionnelle en ce que la dernière ne peut être modifiée qu'en sui-

<sup>6</sup> Voy. sa contribution, *supra*, p. 73.

<sup>7</sup> En ce sens : V. CONSTANTINESCO et S. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F., 2009, p. 209.

vant une procédure plus lourde que celle applicable pour les lois ordinaires. Il en résulte en principe une plus grande stabilité de la Constitution par rapport aux lois ce qu'on désigne habituellement par le terme de rigidité de la Constitution.

L'autorité de la Constitution se manifeste naturellement vis-à-vis des organes qu'elle institue, appelés aussi pouvoirs constitués. Cela se vérifie au Luxembourg notamment à travers les prescriptions relatives aux pouvoirs «constitutionnels» du Grand-Duc (art. 32 et 33) et l'interdiction de suspendre une disposition de la Constitution (art. 113). Il découle de cette dernière disposition qu'en «tous temps et en toutes circonstances, la Constitution s'impose donc à toutes les autorités du pays et les citoyens ne peuvent être privés à aucun moment des droits et libertés que leur garantit la charte fondamentale»<sup>8</sup>.

L'autorité de la Constitution se mesure encore à l'égard de toutes les autres normes juridiques applicables à l'intérieur de l'ordre juridique. Dans le principe, cela est bien admis aussi en droit luxembourgeois, du moins en ce qui concerne la supériorité à l'égard de la loi et du règlement. Les tribunaux ordinaires ainsi que la Cour Constitutionnelle se chargent d'y veiller dans leurs domaines de compétences respectifs. Ce qui est moins certain par contre est la valeur du droit international et la place de la coutume. S'agissant de cette dernière, on peut admettre qu'en présence d'une Constitution dont de nombreuses dispositions remontent encore à 1868, ou même à 1848, il faut «concéder une place relativement importante à la coutume *praeter legem*», qui a pu s'établir en marge du texte écrit pour permettre l'évolution nécessaire de la vie politique. Or, comme il a été exprimé fort justement, «l'autorité de la loi fondamentale risque de pâtir sous l'effet d'écarts trop béants entre le texte et la pratique»<sup>9</sup>.

S'agissant de la place du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois on ne peut que regretter l'existence d'une véritable lacune dans le texte constitutionnel. Comme le rappelle Patrick Kinsch dans une étude très fouillée : «Aucune disposition de la Constitution ne vise le statut du droit international public général dans l'ordre juridique luxembourgeois, ni ne précise la hiérarchie entre normes (écrites ou non écrites) du droit international et normes du droit national»<sup>10</sup>. Certes, le principe de la primauté du droit international est bien admis par la jurisprudence et la doctrine luxembourgeoise. Mais les questions aussi fondamentales que l'applicabilité directe et la primauté du droit international, ne devraient-elles pas trouver une réponse dans le texte de la Constitution?

Un lecteur non averti qui se penche sur le texte de la Constitution en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg risque d'être frappé par l'exis-

<sup>8</sup> H. DELVAUX, «La Constitution luxembourgeoise», *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, n° 2, avril-juin 1972, p. 102.

<sup>9</sup> P. SCHMIT, *op. cit.*, pp. 84 et 86.

<sup>10</sup> P. KINSCH, «Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois», *Pas. lux.*, n° 1-2/2010, pp. 383-399, spéc. p. 384.

tence de faiblesses rédactionnelles, d'un langage ancien et par la présence de quelques incohérences dues à de multiples modifications. Le texte et la pratique de la Constitution se sont écartés au fil du temps. S'y ajoutent des particularismes liés à la situation géopolitique du pays. Il est en effet difficile de bien saisir l'esprit du droit constitutionnel luxembourgeois sans prendre en compte les différents facteurs qui ont contribué à le façonner. Sans prétendre à l'exhaustivité, on en citera les plus évidents : une taille réduite, une histoire mouvementée, la faiblesse sur la scène internationale, l'importation du modèle constitutionnel belge, un sens prononcé pour la prudence réformatrice, un pragmatisme proverbial et une stabilité politique et institutionnelle à toute épreuve.

La proposition de refonte offre la possibilité de réaliser une réforme substantielle au service de l'autorité de la Constitution. Elle marque un moment crucial dans la vie constitutionnelle du Grand-Duché. Cette «refonte» pourrait être l'occasion de libérer le temps et l'énergie nécessaires pour une réflexion approfondie sur des questions fondamentales dont la réponse devrait se trouver dans le texte même de la loi fondamentale<sup>11</sup>. Il serait regrettable de ne pas saisir cette occasion. Car bien que la proposition de refonte contienne en germes *des progrès indéniables* en vue d'une autorité renforcée de la Constitution (I), elle se caractérise par ailleurs par *une prudence révélatrice* en ce qui concerne la justice constitutionnelle (II) et par *une ambiguïté conservée* pour ce qui est de la nature de l'opération de révision constitutionnelle (III).

## I. DES PROGRÈS INDÉNIABLES

Issue d'une réflexion qui a commencé au cours des législatures précédentes, la proposition de refonte de la Constitution luxembourgeoise est aussi le fruit d'un certain nombre de compromis politiques laborieusement obtenus au sein de la Commission parlementaire compétente. On saluera de ce fait la présence d'éléments susceptibles de renforcer l'autorité de la Constitution (A) tout en attirant l'attention des acteurs impliqués sur le fait qu'il s'agit d'une occasion historique pour aller plus loin dans la réforme (B).

### A. La proposition de refonte contient des éléments susceptibles de renforcer l'autorité de la Constitution

Parmi les changements substantiels qui résulteront de la proposition de révision si elle devait entrer en vigueur dans sa version actuelle figure en tout premier lieu *l'introduction du concept de l'État de droit* dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Ce dernier indiquera en effet à l'avenir que «le Grand-Duché de Luxembourg est un État de droit, libre, indépendant et indivisible». Le commentaire des articles, qui est joint à la

<sup>11</sup> Cf. l'avis intérimaire sur le projet de révision constitutionnelle au Luxembourg, *Commission de Venise*, avis n° 544/2009, CDL-AD(2009)057, point 123, reproduit en annexe, p. 296 (317).

proposition de révision, se borne d'indiquer, à propos de cet ajout, que «l'État lui-même et les instances participant au pouvoir doivent en effet agir selon les règles de droit (*Rechtsstaat*), par opposition à l'État où règne le bon vouloir ou l'arbitraire». Ce commentaire, pour succinct qu'il soit, montre que la soumission au droit de tous les organes agissant au nom de l'État a été considérée comme plus importante que la référence au caractère démocratique de l'État, laquelle est en quelque sorte «reléguée» à l'article suivant. D'ailleurs, ainsi qu'il a été remarqué, «une société n'est pleinement démocratique que si le système respecte les préceptes de l'État de droit»<sup>12</sup>.

La notion de l'État de droit est cependant redoutable par sa complexité, son manque de précision et la multitude de composantes essentielles qui s'en déduisent. Selon le modèle de référence choisi, la *rule of law* anglaise, le *Rechtsstaatsprinzip* allemand ou la conception française de l'État de droit, les implications constitutionnelles ne sont pas les mêmes<sup>13</sup>. Prise au sérieuse, l'idée centrale de la prééminence du droit implique au moins deux choses : le caractère normatif de la Constitution et le contrôle de la constitutionnalité des lois. L'État de droit est en effet d'abord et en premier lieu un État de droit constitutionnel. Confié aux cours constitutionnelles, le contrôle de la constitutionnalité des lois doit ainsi être considéré comme une «composante essentielle» de l'État de droit<sup>14</sup>. Certes, comme l'a déjà fait remarquer Rusen Ergec, «les ingrédients essentiels de l'État de droit (principe de légalité, soumission du législateur à la Constitution, constitutionnalisation des droits et libertés, séparation des pouvoirs, indépendance des juridictions et système de contrôle juridictionnel complet incluant le contrôle de constitutionnalité des lois) sont incontestablement présents dans le système constitutionnel luxembourgeois»<sup>15</sup>. Il reste que des progrès sont toujours possibles et l'inscription du principe de l'État de droit dans la toute première disposition de la Constitution devrait inciter tous les organes constitutionnels à œuvrer en ce sens.

Un second renforcement de l'autorité de la Constitution résulte certainement de *l'intégration des règles relatives à la succession au trône* dans l'article 42 de la proposition de révision. L'article 3 de la Constitution actuelle se borne en effet à cet égard à renvoyer «au pacte du 30 juin 1783» ainsi qu'aux traités de Vienne (1815) et de Londres (1867). Ce renvoi au pacte de famille de la maison de Nassau (*Nassauischer Erbfolgeverein*) revient en fait à abandonner la détermination des règles sur un sujet aussi important que la désignation du chef de l'État à un texte de nature juridique incertaine, dont le contenu et l'éventuelle modification

<sup>12</sup> Voy. R. ERGEC, «Deux concepts constitutionnels nouveaux : l'État de droit et la dignité humaine», *J.T.L.*, 2009, p. 181, se référant à Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, P.U.F., 2004, p. 37.

<sup>13</sup> Sur les origines du concept, voy. L. HEUSCHLING, *État de droit – Rechtsstaat – Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002, et C. GREWE et H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, P.U.F., 1995, pp. 21 et s.

<sup>14</sup> F. DELPÉRE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 95.

<sup>15</sup> *Ibid.*

échappent au surplus à toute emprise des pouvoirs constitués. N'étant pas fixées par le texte constitutionnel lui-même, ces règles sont même soustraites, à l'heure actuelle, au pouvoir de révision de l'article 114 de la Constitution.

Dans le même ordre d'idées, il faut également saluer *une clarification quant à la nature des pouvoirs du Grand-Duc*. Certes l'article 32 (2) précise déjà dans son libellé actuel 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». Il ajoute cependant : «le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution». La proposition de révision apporte sur ce point un changement notable en prévoyant que ce qui est héréditaire n'est plus «la Couronne du Grand-Duché» (art. 3 actuel) mais uniquement «les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc» (art. 42 de la proposition de révision)<sup>16</sup>. Compte tenu du fait qu'à l'avenir ce dernier ne prendra possession du trône *qu'après* avoir prêté serment d'observer la Constitution (art. 45 de la proposition de révision), on peut y voir le signe que le Grand-Duc est enfin pleinement arrivé dans la Constitution, dont l'autorité se trouve ainsi renforcée.

D'autres éléments de la proposition de révision contribuent également à ce mouvement. Il en va notamment de tous les points qui visent à intégrer dans la Constitution écrite des acquis de la pratique constitutionnelle, dont certains revêtent d'ores et déjà la nature de règles coutumières. Il en va notamment ainsi des règles relatives à l'initiative législative, que l'article 47 de la Constitution semble réserver au Grand-Duc alors que dans la pratique ce sont d'ores et déjà le Gouvernement et les députés qui l'exercent. Les articles 79 et 80 de la proposition de révision ne font ainsi qu'adapter les dispositions constitutionnelles à la pratique en cours. En faisant ainsi coïncider la Constitution écrite avec la Constitution vécue, l'autorité de la première ne souffrira plus de l'existence d'une pratique qui s'en écarte.

Les efforts déployés pour moderniser la terminologie contribuent enfin également au mouvement de renforcement de l'autorité constitutionnelle. Seule une rédaction claire et précise des règles constitutionnelles permet en effet un contrôle juridictionnel efficace. L'abandon par la proposition de révision de certaines notions indéterminées, telles que «la Couronne» (art. 3) ou «l'assentiment» de la Chambre des députés qui est requis pour toute loi (art. 46), constitue dès lors un progrès. D'autres expressions toutes aussi imprécises, telles que «les droits naturels» de la personne humaine et de la famille (art. 14 de la proposition) et les «commettants» des députés (art. 61 de la proposition), ont cependant survécu à ce travail de dépoussiérage. Sur ces points mais plus encore sur d'autres il est donc possible d'aller plus loin.

<sup>16</sup> Dans la mesure où le Grand-Duc ne peut exercer aucune de ses attributions sans contre-seing ministériel, qu'il ne détient donc à vrai dire aucun «pouvoir» propre, il serait préférable de parler à cet égard de «prérogatives constitutionnelles» comme dans l'article 143 de la proposition de révision.

## B. L'exercice de refonte procure l'occasion d'aller plus loin

Le chantier entamé par le dépôt de la proposition de refonte de la Constitution luxembourgeoise constitue une occasion historique pour procéder à une réforme d'envergure. Le texte élaboré par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle constitue d'ores et déjà une base solide pour atteindre ses principaux objectifs : la modernisation, l'adaptation et la codification des règles constitutionnelles du Grand-Duché. L'objectif clairement affiché par les auteurs de la proposition de révision est une refonte et une modernisation du texte, et non une modification des principes structurels qui l'inspirent. Elle ne vise pas de prime abord à apporter des bouleversements sur le fond. Cet objectif d'assurer la cohérence du texte «paraît largement atteint»<sup>17</sup>.

Malgré cela, il existe au moins trois autres objectifs fondamentaux qui mériteraient également d'être poursuivis dans ce cadre. Ainsi, serait-il souhaitable de clarifier la place du droit international et l'appartenance à l'Union européenne (1), tout comme il apparaît judicieux de renforcer davantage la garantie des droits fondamentaux (2) et de revenir sur les mécanismes essentiels qui sanctionnent l'autorité de la Constitution vis-à-vis de la loi (3).

### 1. Clarifier la place du droit international public et constitutionnaliser l'appartenance à l'Union européenne

Il a déjà été évoqué qu'en ce qui concerne la place du droit international et européen au sein de l'ordre juridique national, la Constitution luxembourgeoise reste muette. Pour l'essentiel, elle se borne à préciser à l'article 37 que : «Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois». Quant aux «pouvoirs internationaux», l'article 49*bis* ajoute que «L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international». Ces traités, visés à l'article 49*bis*, doivent alors être approuvés par une loi votée dans les mêmes conditions qu'une loi de révision constitutionnelle, c'est-à-dire à une majorité des deux tiers des membres de la Chambre.

Cet état des choses n'est pas entièrement satisfaisant. Il appartient en effet à la Constitution de chaque État de déterminer «la manière dont les règles internationales sont accueillies dans le droit interne, ainsi que le statut et le rang qu'elles y occupent par rapport aux différentes règles du droit interne, lorsque ces règles d'origine différente entrent en conflit»<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Cf. l'avis intérimaire sur le projet de révision constitutionnelle au Luxembourg, *Commission de Venise*, avis n° 544/2009, CDL-AD(2009)057, point 11, reproduit en annexe, p. 296 (298).

<sup>18</sup> Cf. V. CONSTANTINESCO et S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, p. 252.

Certes, la primauté du droit international sur le droit interne est bien admise tant par la doctrine que par la jurisprudence. Il existe même des indices sérieux et concordants permettant de conclure que «l'ordre juridique luxembourgeois subordonne l'ensemble de ses normes, y compris les normes constitutionnelles, aux traités liant l'État»<sup>19</sup>. Une telle attitude, quelque peu «déférente» des pouvoirs publics et des juridictions luxembourgeoises à l'égard du droit international, peut par ailleurs s'expliquer par la situation particulière du Luxembourg en tant que «très petit État européen», tributaire de son intégration dans un ensemble économique plus vaste et dont la naissance résulte au surplus d'une série de traités internationaux<sup>20</sup>.

Il reste que le principe de la primauté des normes juridiques internationales, tel que consacré par la doctrine et la jurisprudence luxembourgeoise, ne figure ni dans la Constitution actuelle, ni dans la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. Cela est regrettable. Car toutes les questions liées aux rapports complexes entre le droit interne et le droit international n'ont pas encore trouvé une solution claire dans la jurisprudence. Il en va ainsi notamment du point de savoir si seul le droit international conventionnel d'effet direct jouit de la primauté, à l'exclusion du droit international général et des traités dépourvus d'application directe. Se pose en outre la question de savoir si la prééminence des traités internationaux a la même portée que la primauté du droit de l'Union européenne, dont les effets ont clairement été définis par la Cour de justice. Des questions aussi fondamentales devraient trouver une réponse univoque dans la Constitution elle-même. À supposer que l'ordre juridique luxembourgeois consacre effectivement sa sujétion à l'égard du droit international, le choix en faveur du modèle de monisme avec primauté du droit international devrait résulter d'une décision constitutionnelle explicite.

La consécration écrite de la primauté des traités, approuvés et publiés, sur la loi interne ne devrait poser aucun problème et pourrait trouver sa place logique dans l'article 121 de la proposition de révision. Cela est cependant moins évident en ce qui concerne une hypothétique primauté sur la Constitution. «La Constitution, norme suprême de l'État, ne peut en effet admettre, sans une contradiction interne fatale à sa propre suprématie, la suprématie d'une autre norme qu'elle-même»<sup>21</sup>. Et, comme le rappelle Patrick Kinsch, «cette auto-subordination du droit constitutionnel est loin d'aller de soi et est exclue par la plupart des ordres juridiques nationaux»<sup>22</sup>.

L'assertion selon laquelle le principe de la primauté du traité par rapport à la Constitution serait déjà indirectement consacré par l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution actuelle n'est d'ailleurs pas entièrement convaincante<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> En ce sens, P. KINSCH, *op. cit.*, p. 397.

<sup>20</sup> P. KINSCH, *op. cit.*, p. 383.

<sup>21</sup> V. CONSTANTINESCO et S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, p. 254.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Contra* : P. SCHMIT, *op. cit.*, p. 86, et plus nuancé, P. KINSCH, *op. cit.*, p. 397.

Cette disposition, on le sait, exclut «les lois portant approbation de traités» du contrôle de constitutionnalité exercé *a posteriori* par la Cour Constitutionnelle. Il est vrai que les travaux préparatoires expliquent cette exclusion en se référant à l'engagement international de l'État et à la Convention de Vienne sur le droit des traités, dont l'article 27 précise qu'une partie «ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité». Mais cette clause ne vise à assurer que le respect des traités dans l'ordre juridique international; elle n'exige pas nécessairement que le traité ratifié «l'emporte sur l'ensemble du droit interne» comme le laisse pourtant entendre le commentaire de la loi de révision qui a introduit l'article 95ter dans la Constitution<sup>24</sup>. Le droit international se désintéresse en effet de la manière dont les États assurent le respect des engagements interétatiques sur leur territoire. Le respect dû aux traités, *pacta sunt servanda*, institue une obligation de résultat et non point une obligation de moyen se traduisant inéluctablement par la primauté du traité sur la Constitution.

L'incompétence de la Cour Constitutionnelle à l'égard des lois d'approbation de traités internationaux peut être justifiée par d'autres motifs. Le premier tient à la nature même de la loi d'approbation. Ne contenant en règle générale qu'un seul article qui indique qu'est approuvé le traité en question, elle n'a aucun contenu normatif propre<sup>25</sup>. Bien qu'elle se présente formellement comme une loi, on partage donc l'analyse de Pierre Pescatore selon lequel «la loi approbative n'est pas un acte de législation au sens matériel du terme»<sup>26</sup>. On peut considérer, deuxièmement, que permettre, *a posteriori*, la mise en cause d'un engagement international pour cause d'inconstitutionnalité de sa loi de ratification est inopportune car cela risque d'engager la responsabilité de l'État sur le plan international. L'existence d'un contrôle *a priori* par le Conseil d'État peut alors être tenu pour suffisant. La mise en place d'un véritable contrôle juridictionnel préalable de la constitutionnalité des traités internationaux serait une autre voie envisageable<sup>27</sup>.

En cas d'incompatibilité constatée, la Chambre des députés ne pourrait alors procéder à l'adoption de la loi de ratification qu'en respectant les conditions de majorité prévues à l'article 114 actuel de la Constitution. Ce qui est explicitement prévu aux articles 37 et 49bis actuels de la Constitution, pour les seuls traités qui transfèrent certaines attributions constitutionnelles à des «institutions de droit international», s'appliquerait de manière analogue à tous les traités dérogatoires à la Constitution. Ainsi, comme le rappelle Paul-Henri Meyers, «la loi approuvant un traité international n'est soumise aux conditions de majorité telles que prévues aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 114 actuel de la Constitution que pour autant que cela implique la modification d'une disposition constitutionnelle. Dans pareil cas de figure, le texte de loi adopté par les députés

<sup>24</sup> Doc. parl., n° 4153, p. 4.

<sup>25</sup> Cf. M. THEWES, «La Constitution luxembourgeoise et l'Europe», *Ann. Dr. Lux.*, 1992, p. 66.

<sup>26</sup> P. PESCATORE, «L'autorité, en droit interne, des traités internationaux», *Pas. lux.*, 1962, p. 97.

<sup>27</sup> L'exemple belge montre bien que cela est concevable (cf. la contribution de E. CEREXHE, *supra*, p. 87).



en première lecture pourra être soumis à un référendum, conformément aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 114 précité»<sup>28</sup>. La décision de savoir si la loi d'approbation implique ou non une modification constitutionnelle devrait appartenir à un organe distinct de la Chambre : Conseil d'État ou Cour Constitutionnelle. L'introduction d'un contrôle préalable obligatoire permettrait en tout cas de concilier la suprématie de la Constitution avec le respect des engagements internationaux.

L'appartenance à l'Union européenne mériterait également de trouver sa place dans la Constitution refondue. L'intégration européenne revêt en effet aujourd'hui une dimension constitutionnelle dont de nombreux États membres ont déjà tenu compte en inscrivant dans leur loi fondamentale des clauses «Europe» à l'instar de l'article 23 de la loi fondamentale allemande et du titre XV de la Constitution française (art. 88-1 à 88-7). Il a ainsi été remarqué que la participation active du Grand-Duché en tant que membre fondateur au processus d'intégration européenne «touche nécessairement à la question de la souveraineté, ainsi la possibilité de la limitation de la souveraineté doit être soulignée»<sup>29</sup>. Dans ce contexte, la rédaction du nouvel article 122 constitue un petit pas en avant en ce que l'adjectif «temporairement» a été rayé. Elle reste néanmoins toujours en retrait par rapport aux exigences qu'implique la qualité d'État membre de l'Union européenne. Celle-ci a en effet depuis longtemps dépassé la nature d'une «institution internationale» et dispose de compétences qui vont au-delà du simple «exercice d'attributions» qui lui seraient dévolues par voie de traité. Continuer à ignorer que la participation à l'Union européenne implique désormais des limitations de la souveraineté nationale qui sont toutefois compensées par l'exercice conjoint d'une souveraineté partagée revient à maintenir une «fiction» importante alors qu'une des finalités affichées par la proposition de refonte est précisément d'éliminer de telles fictions.

Faut-il inscrire la clause d'intégration européenne dans la première section du Chapitre premier qui traite «de l'État, de sa forme politique, du chef de l'État et de la puissance souveraine»? Ce serait la solution la plus ambitieuse mais aussi la plus cohérente à notre sens. La placer au sein du Chapitre huit, qui porte sur les «relations internationales», impliquerait au contraire une certaine banalisation de la spécificité du processus d'intégration européenne. Compte tenu par ailleurs du nombre important de citoyens européens qui résident au Luxembourg ou y exercent une activité professionnelle, il serait en outre souhaitable d'inscrire dans la Constitution une allusion aux droits spécifiques dont ils bénéficient en vertu du droit de l'Union européenne.

<sup>28</sup> Cf. procès-verbal de la réunion du 16 juin 2010 de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, [www.chd.lu](http://www.chd.lu), P-2009-O-IR-17-01.

<sup>29</sup> Cf. l'avis intérimaire sur le projet de révision constitutionnelle au Luxembourg, *Commission de Venise*, avis n° 544/2009, CDL-AD(2009)057, point 17, reproduit en annexe, p. 296 (299).

## 2. Renforcer la garantie des droits fondamentaux

Dans la mesure où la problématique de la garantie aussi bien constitutionnelle que conventionnelle des droits fondamentaux à déjà été abordée dans le présent ouvrage<sup>30</sup>, on se contentera en ce lieu de faire quelques remarques d'ordre général sur l'autorité de la Constitution en la matière. On partage en effet entièrement la position de la Commission de Venise. Saisi d'une proposition de refonte complète, le constituant devrait avoir «l'ambition d'adapter de manière plus approfondie le chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux»<sup>31</sup>.

La formulation des libertés publiques et des droits fondamentaux dans le chapitre deux de la proposition de refonte permet en effet une double critique : la liste des droits consacrés comporte en effet certaines lacunes non négligeables et leur libellé ne respecte pas entièrement les principes conventionnels qui sont actuellement en vigueur concernant les restrictions aux droits fondamentaux<sup>32</sup>.

L'objection selon laquelle le Grand-Duché est partie aux traités internationaux les plus importants en matière de protection des droits de l'homme et qu'une garantie constitutionnelle serait de ce fait redondante et superflue ne parvient pas à convaincre. La consécration d'un catalogue aussi complet que possible des droits et libertés fondamentaux constitue sans aucun doute une des raisons d'être de chaque Constitution nationale. Les systèmes de protection internationaux ne peuvent jouer qu'un rôle subsidiaire en la matière lorsque la protection nationale s'avère insuffisante dans un cas précis. Une formulation précise et compréhensive des droits fondamentaux dans le texte de la Constitution présente par ailleurs l'avantage de permettre à la Cour Constitutionnelle d'exercer sa juridiction à leur égard. L'utilité d'un catalogue national se vérifie en outre lorsque la Constitution introduit des droits et des libertés qui vont au-delà des standards internationaux.

Afin de prévenir tout conflit potentiel entre une disposition constitutionnelle et un droit ou une liberté garantis au niveau du droit international, il serait envisageable d'inscrire dans la Constitution une clause transversale relative au niveau de protection, telle qu'elle se trouve, par exemple, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette clause pourrait se lire comme suit : «Aucune disposition de la Constitution ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles le Grand-Duché est partie, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales». On éviterait par là-

<sup>30</sup> Voy. les contributions de P.-H. MEYERS, p. 59, de A. SEIFERT, p. 45, et de D. SPIELMANN, p. 27.

<sup>31</sup> Avis intérimaire, précité, point 34, p. 296 (301).

<sup>32</sup> Pour de plus amples développements, voy. l'avis intérimaire de la Commission de Venise, précité, points 33 et s., p. 296 (301) et la contribution de D. SPIELMANN, *supra*, p. 27.

même d'entrer dans le débat stérile sur les prétentions opposées de la primauté du droit international et de la suprématie de la Constitution.

Le devoir d'interprétation conforme permettrait en même temps de tenir compte de la nature spécifique des traités internationaux de protection des droits de l'homme et de leur applicabilité directe. Il permettrait en outre à la Cour Constitutionnelle de combiner le contrôle de la constitutionnalité avec le contrôle de sa conventionalité. Deux arrêts récents montrent que ladite cour ne semble pas être opposée à cette démarche. Se prononçant sur une inégalité résultant de l'interdiction faite aux parents divorcés d'exercer l'autorité parentale de manière conjointe sur leurs enfants communs, la Cour estime en effet que «le concept d'égalité de l'article 10bis (1) de la Constitution doit à plus forte raison être interprété dans le sens ci-dessus retenu étant donné que l'égalité des parents dans leurs relations avec leurs enfants est consacrée par des Conventions internationales approuvées par le Grand-Duché de Luxembourg»<sup>33</sup>. Il faut saluer ce signe d'une évolution jurisprudentielle car elle témoigne d'une plus grande ouverture envers le droit international et permettra à la Cour Constitutionnelle d'exercer son contrôle de constitutionnalité avec une intensité comparable à celle que l'on peut observer devant les juridictions européennes.

En ce qui concerne les possibles restrictions aux droits fondamentaux, on ne peut que constater avec la Commission de Venise que la Constitution luxembourgeoise «est l'expression d'une grande confiance à l'égard du législateur»<sup>34</sup>. Une trop grande confiance pour être plus clair. Il conviendrait ainsi d'inscrire dans le chapitre deux de la Constitution révisée plusieurs clauses transversales faisant apparaître que d'éventuelles limitations, dérogations ou restrictions ne peuvent y être apportées qu'en respectant des conditions strictes, qui s'imposent à toutes les autorités nationales y compris au législateur<sup>35</sup>.

### 3. *Réfléchir sur les mécanismes essentiels qui assurent l'autorité de la Constitution vis-à-vis de la loi*

Le concept de l'autorité de la Constitution implique en premier lieu des contraintes qui pèsent sur le pouvoir législatif. Son titulaire principal, la Chambre des députés, se voit soumis à un contrôle extérieur destiné à vérifier la constitutionnalité des lois votées. Certes, en cas de censure par la Cour Constitutionnelle, il lui reste loisible d'engager une procédure de révision formelle de la Constitution; cela comporte néanmoins le danger de faire disparaître, ou du moins, de laisser s'estomper, la dis-

<sup>33</sup> Arrêt n° 47/08 du 12 décembre 2008, *Mém. A*, n° 197 du 22 décembre 2008, p. 2618. Voy. aussi les arrêts n°s 55/10 et 56/10 du 26 mars 2010, *Mém. A*, n° 58 du 16 avril 2010, p. 1012, dans lesquels la Cour prend en compte le fait que le législateur a organisé les droits des travailleurs «en conformité avec les éléments de droit international auxquels l'État a souscrit».

<sup>34</sup> Avis intérimaire, précité, point 39.

<sup>35</sup> Pour plus de détails, voy. l'avis intérimaire, précité, points 46 et s., ainsi que la contribution de D. SPIELMANN, *supra*, p. 27.

inction, essentielle au droit constitutionnel, entre le pouvoir législatif et le pouvoir constituant institué.

Quelques indices relevés de la pratique constitutionnelle luxembourgeoise laissent penser que les deux mécanismes en question ne jouissent peut-être pas de toute l'attention que l'on pourrait attendre. L'introduction d'une référence au principe de l'État de droit dans l'article premier de la proposition de refonte pousse également en ce sens. Un État de droit est en effet tout d'abord un État de droit constitutionnel. Le respect de l'autorité de la Constitution s'impose de ce fait aussi et tout d'abord aux représentants élus du peuple. Cela requiert un système effectif de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois et une procédure aggravée de révision constitutionnelle. Or, au Grand-Duché, le contrôle de la constitutionnalité est encore marqué par ce que l'on pourrait appeler une «prudence révélatrice» (II), et la pratique luxembourgeoise des révisions constitutionnelles fait apparaître une certaine «ambiguïté conservée» (III).

## II. UNE PRUDENCE RÉVÉLATRICE EN MATIÈRE DE JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

Le cadre juridique du contrôle de la constitutionnalité des lois au Grand-Duché de Luxembourg est tracé par l'article 95ter de la Constitution de 1868 tel que modifié par la révision du 12 juillet 1996. Les modalités précises de l'exercice du contrôle résultent de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle. Ces deux textes ont institué une juridiction *ad hoc* spécialisée dans le contrôle de la constitutionnalité des lois en prévoyant que son contrôle s'exerce *a posteriori* et exclusivement à titre préjudiciel. Si l'article 95ter définit lui-même la compétence de la Cour comme celle de statuer «par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution», il a laissé à la loi le soin de déterminer les modalités de sa saisine à titre préjudiciel.

L'introduction de la Cour Constitutionnelle en tant qu'organe juridictionnel spécialisé a été réalisée sans bouleverser l'équilibre institutionnel du Grand-Duché. Il s'agit en effet d'une institution qui se rattache nettement au pouvoir judiciaire et n'a donc pas été conçue comme un contre-pouvoir face aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. De par ses compétences, sa composition et le mode de désignation de ses membres, elle se présente comme un organe tout à fait apolitique. En y regardant de plus près, il s'avère alors que la révision constitutionnelle de 1996 a abouti à une introduction tout à fait parcimonieuse d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois (A), révélatrice de l'intention de ne pas porter atteinte à la prééminence du pouvoir législatif (B).

### A. L'introduction parcimonieuse d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois...

Le contrôle de la constitutionnalité des lois par une juridiction spécialement compétente à cet égard représente aujourd'hui un acquis des États membres du Conseil de l'Europe qui partagent les idéaux de la démocratie, de la liberté, de la prééminence du droit et du respect des droits de l'homme. L'instauration tardive au Luxembourg du contrôle de la constitutionnalité des lois par l'intermédiaire d'une Cour spécifique n'a pas été une entreprise facile. Alors que les premières propositions doctrinales en ce sens datent de 1973<sup>36</sup>, il a fallu près d'un quart de siècle pour faire aboutir ce chantier. Le Luxembourg est ainsi – du moins à ce jour – le dernier État de l'Europe occidentale à s'être doté d'une juridiction constitutionnelle<sup>37</sup>. Comparée aux autres Cours constitutionnelles en Europe, la Cour Constitutionnelle du Luxembourg se singularise par le fait qu'elle semble être la seule juridiction spécialisée dans le contrôle de la constitutionnalité des lois qui ne peut être saisie que par la seule voie de questions préjudicielles<sup>38</sup>. En raison de ses caractéristiques propres, le «modèle luxembourgeois» reste en effet largement en retrait par rapport aux solutions progressivement mises en place dans les États voisins. S'agit-il alors d'une réforme que l'on pourrait qualifier d'opération de chirurgie esthétique? (1). Le bilan jurisprudentiel des treize premières années du fonctionnement de la Cour est néanmoins largement positif (2).

#### 1. Une réforme de «chirurgie esthétique»?

L'introduction du contrôle de constitutionnalité des lois dans le système institutionnel luxembourgeois a été réalisée en douceur sans affecter l'équilibre institutionnel existant. Il s'agit donc d'une réforme à minima qui se reflète naturellement au niveau de la composition, de la compétence, du mode de saisine, de la nature du contrôle et des effets des arrêts de la Cour Constitutionnelle.

Le fait qu'elle soit exclusivement composée de neuf magistrats, qui «continuent à exercer leurs fonctions à leur juridiction d'origine» et cumulent donc les fonctions d'un juge ordinaire (administratif ou judiciaire) avec celles du juge constitutionnel, souligne le lien structurel avec le pouvoir judiciaire. C'est une juridiction spécialisée composée de magistrats généralistes. Les juges constitutionnels luxembourgeois sont de ce fait, pour ainsi dire, des juges constitutionnels à temps par-

<sup>36</sup> A. BONN, «Le contrôle de constitutionnalité des lois», *Pas. lux.*, t. 22, 1973, pp. 1 à 23.

<sup>37</sup> N. KUHN et E. ROUSSEAU, «La Cour Constitutionnelle luxembourgeoise : dernière pierre à l'édifice des cours constitutionnelles en Europe occidentale», *R.I.D.C.*, vol. 53, 2001/2, pp. 453 à 482.

<sup>38</sup> Cf. Commission de Venise, «Les décisions des cours constitutionnelles et des instances équivalentes et leur exécution», CDL-INF (2001), p. 9. Voy. aussi A. ALEN et M. MELCHIOR, «Les relations entre Cours constitutionnelles et les autres juridictions nationales, y compris l'interférence en cette matière, de l'action des juridictions européennes», *RUDH*, 2002, pp. 333-360.

tiel<sup>39</sup>. Cette situation statutaire exerce naturellement une certaine influence sur la manière dont les membres de la Cour perçoivent leur tâche et rédigent leurs arrêts.

Concernant ses compétences, l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution dispose : «La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution». À l'exception toutefois, comme le précise immédiatement le paragraphe 2, de celles «portant approbation de traités». Elle jouit de ce fait d'une compétence d'attribution étroite qui se conjugue nécessairement avec la compétence résiduelle des juridictions ordinaires de statuer sur la constitutionnalité des actes infra législatifs, et avec la compétence du Conseil d'État de contrôler *a priori* la conformité des projets de loi et de règlement par rapport aux normes de droit supérieures.

La saisine de la Cour Constitutionnelle ne peut intervenir que par voie de question préjudicielle posée par une juridiction devant laquelle se pose la question de la conformité à la Constitution d'une disposition législative applicable au litige concret. D'après l'article 6 de la loi portant organisation de la Cour Constitutionnelle, une juridiction est en principe tenue de saisir la Cour lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution. S'il estime qu'une telle question est nécessaire pour rendre son jugement, le juge peut également la soulever d'office. Dans la pratique, la procédure du renvoi préjudiciel aboutit en fait à un contrôle non pas de la loi dans son ensemble mais des seules dispositions législatives indiquées par les questions préjudicielles dont la Cour est saisie. La Cour ne statue en effet que sur les seules questions portant précisément sur la conformité d'une disposition législative donnée à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles évoquées par la juridiction de renvoi.

Bien que la loi du 27 juillet 1997 ne l'y contraigne pas, et quoi qu'elle soit saisie par un juge de renvoi confronté à une situation juridique concrète, la Cour Constitutionnelle exerce son contrôle de manière abstraite. Elle semble ainsi faire écho à l'article 24 de la proposition de loi initiale qui disposait que la Cour, qui statue par voie d'arrêt sur la conformité de la loi à la Constitution, «n'a pas égard aux faits de la cause. Elle se prononce de manière abstraite sur la conformité à la Constitution des dispositions qui lui sont déférées».

Ses arrêts n'ont en principe qu'un effet relatif de la chose jugée. En vertu de l'article 15 de la loi portant organisation de la Cour Constitutionnelle, «La juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toutes les autres juridictions appelées à statuer dans la même affaire, sont tenues, pour la solution du litige dont elles sont saisies, de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour». Les juges du fond étant cependant dispensés de poser une question préjudicielle si «la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet», un arrêt

<sup>39</sup> Son règlement d'ordre intérieur précise par ailleurs que «La Cour tient audience le vendredi à 15 heures; elle peut fixer des audiences extraordinaires», *Mém. A*, n° 89 du 28 novembre 1997, p. 2696.

peut dépasser ainsi l'effet *inter partes* au sens strict. On parlera alors d'un «effet relatif élargi» renforcé par le fait que les arrêts sont publiés intégralement au Mémorial.

Cependant, il demeure que «la déclaration de non-conformité d'une loi à la Constitution laisse subsister cette loi dans l'ordonnement juridique (...) c'est seulement l'application dans le litige de la disposition invalidée qui est paralysée par la déclaration de non-conformité arrêtée par la juridiction compétente à cette fin»<sup>40</sup>. La déclaration de non-conformité à la Constitution suite à un contrôle abstraitement effectué ne produit donc dans un premier temps que des effets dans un litige concret. En dernière analyse, il appartiendra au législateur de remédier à cette situation en modifiant la loi en question. Force est de constater que pour l'instant il n'y est pas tenu et l'analyse des réactions du législateur aux arrêts constatant la non-conformité d'une disposition légale permet d'en dresser un tableau contrasté<sup>41</sup>.

## 2. *Un bilan néanmoins positif*

Entre mars 1998 et mars 2010, la Cour a rendu au total cinquante-six arrêts<sup>42</sup>, c'est-à-dire moins de cinq par an, en moyenne. Dans l'ensemble on peut constater que la Cour, fidèle à la mission que lui ont confiée la Constitution et sa loi organique, a exercé dès les premiers arrêts un contrôle sérieux et mesuré sur l'activité du législateur. Bien qu'il lui soit parfois reproché de procéder à une interprétation (trop) littérale du texte de la Constitution, elle reconnaît néanmoins une assez grande marge de manœuvre au pouvoir législatif. En ce qui concerne par exemple le respect du principe d'égalité par ce dernier, la Cour a forgé une formule nuancée reconnaissant que «le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but»<sup>43</sup>. La Cour accepte même que la marge de manœuvre du législateur puisse varier selon les domaines de la loi. Ainsi, dans un arrêt du 19 mars 2010 portant sur la matière pénale, la Cour a estimé que «le législateur est seul compétent pour déterminer les impératifs de l'ordre public et les moyens les plus aptes à atteindre leur réalisation». Il ne lui appartient donc de censurer les choix législatifs en la matière que s'ils aboutissent «à une différence de traitement manifestement déraisonnable d'infractions comparables»<sup>44</sup>.

Sur les cinquante-six arrêts rendus par la Cour constitutionnelle, vingt-neuf déclarent une ou plusieurs dispositions légales non conformes à la

<sup>40</sup> Cf. CA, 30 janvier 2007, 20688C, p. 6.

<sup>41</sup> Voy. le tableau 2, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 322.

<sup>42</sup> Pour une présentation synthétique de sa jurisprudence, cf. le tableau 1 sur les arrêts de la Cour Constitutionnelle, annexe, p. 318.

<sup>43</sup> Formule constante depuis l'arrêt n° 7/99 du 26 mars 1999, *Mém. A*, n° 41 du 20 avril 1999, p. 1087.

<sup>44</sup> Arrêt n° 54/10 du 19 mars 2010, *Mém. A*, n° 49 du 1<sup>er</sup> avril 2010, p. 812.

Constitution. On notera en passant que la Cour emploie pas moins de huit expressions différentes pour dire qu'une disposition légale est soit «contraire», «non conforme» ou «pas compatible» avec la Constitution, soit «conforme», «pas contraire» ou encore «pas affecté» par une disposition constitutionnelle, voire qu'elle «viole» ou «ne viole pas» la Constitution. Il semble toutefois qu'il ne faille pas y voir une volonté de distinguer selon la gravité de la violation.

Du fait de la pluralité de certaines affaires, il apparaît que vingt et une dispositions légales ont ainsi été déclarées contraires à la Constitution. Parmi celle-là, neuf ont été modifiées ou abrogées par la volonté du législateur intervenant le plus souvent après les arrêts respectifs de la Cour Constitutionnelle. Cinq autres dispositions légales censurées par la Cour sont devenues conformes suite aux révisions constitutionnelles des 19 novembre 2004 (art. 32, 36, 76 et 108bis) et 24 octobre 2007 (art. 16). À deux reprises, il a ainsi été jugé plus opportun de réviser la Constitution plutôt que de modifier la loi jugée contraire<sup>45</sup>.

Pour ce qui est du reste, il faut déplorer que pas moins de sept dispositions légales restent en vigueur de manière inchangée alors qu'elles ont été jugées non conformes à la Constitution. Pour quatre dispositions du Code civil, cet état des choses est dûment mentionné par l'insertion d'un commentaire dans la version coordonnée du Code éditée par le Service central de législation. Pour les trois autres il ne reste qu'à se reporter aux arrêts de la Cour tels qu'ils sont publiés au *Mémorial*.

Le maintien en place de dispositions légales que la Cour Constitutionnelle a jugées contraires à la Constitution soulève un problème important quant à l'autorité de la Constitution et quant au principe de la sécurité juridique. Il serait de ce fait opportun de saisir l'occasion de la procédure de révision en cours pour envisager d'accorder aux arrêts de la Cour Constitutionnelle un effet plus important que cela n'est le cas actuellement. La situation présente ne peut en effet s'expliquer que par le souci, peut-être exagéré, de ne porter aucune atteinte à la prééminence du pouvoir législatif.

## B. ... révèle l'intention de ne pas porter atteinte à la prééminence du pouvoir législatif

Il est tout à fait symptomatique à cet égard qu'au cours des travaux préparatoires qui ont mené à l'introduction de la Cour Constitutionnelle, il a été jugé utile de préciser que «l'institution de la Cour Constitutionnelle laisse intacte la souveraineté parlementaire»<sup>46</sup>. Il a ainsi pu apparaître comme un argument décisif à l'égard des députés hésitants de leur rappeler qu'il «appartiendra toujours aux représentants élus du

<sup>45</sup> Voy. en annexe, le tableau 2, «Réactions du législateur aux arrêts constatant l'inconstitutionnalité d'une loi», p. 322.

<sup>46</sup> Voy. le commentaire de l'article 95ter, in *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Luxembourg, 2006, p. 328.



peuple de lever l'obstacle que la loi rencontre dans la Constitution et que la Cour Constitutionnelle lui oppose, en révisant la Constitution»<sup>47</sup>.

De surcroît la l'article 95ter de la Constitution se borne à ne déterminer que les règles les plus générales relatives à la compétence et à la composition de la Cour. Il appartenait de ce fait au législateur, c'est-à-dire à celui même dont la volonté devait enfin se mesurer à un contrôle juridictionnel de sa conformité à la Constitution, de déterminer l'organisation et les modalités de ce contrôle. On comprend alors aisément que la loi du 27 juillet 1997, «portant organisation de la Cour Constitutionnelle», n'attribue aux arrêts de la Cour que des effets relativement limités (1). Treize ans plus tard, il est peut-être temps de songer à des pistes de réforme (2).

### 1. *L'effet des arrêts constatant une violation de la Constitution*

La détermination des effets juridiques des arrêts rendus par la Cour Constitutionnelle sur renvoi préjudiciel ne résulte donc pas du texte même de la Constitution. Celle-ci a abandonné la décision sur ce point essentiel à la diligence du législateur. En vertu de l'article 15 de la loi portant organisation de la Cour Constitutionnelle, «La juridiction qui a posé la question préjudicielle, ainsi que toutes les autres juridictions appelées à statuer dans la même affaire, sont tenues, pour la solution du litige dont elles sont saisies, de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour». Les arrêts de la Cour n'ont donc qu'un effet relatif de chose jugée.

D'après l'article 6 de la loi toute autre juridiction est néanmoins dispensée de saisir la Cour Constitutionnelle lorsqu'elle estime que : «a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement; b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement; c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet». Cet effet relatif «élargi» n'est cependant pas sans soulever de sérieux problèmes d'interprétation.

Les juridictions qui ne sont pas appelées «à statuer dans la même affaire» jouissent indéniablement d'un certain pouvoir d'appréciation. Elles pourront notamment être tentées de décider qu'une question sur la constitutionnalité d'une disposition légale n'est pas nécessaire lorsque la même disposition légale est manifestement contraire à une convention internationale. Et surtout, dans le troisième cas de figure, lorsque la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet, il appartiendra aux juridictions ordinaires de tirer les conséquences juridiques de l'arrêt de la Cour. Supposons, par exemple, qu'une disposition légale ait été déclarée contraire au principe de l'égalité devant la loi, et devrait de ce fait rester inappliquée, sans que, dans l'immédiat, le législateur ait rétabli l'égalité de traitement par une modification de la loi incriminée. Il appartient alors à la juridiction saisie au fond de trouver une solution respectueuse du principe d'égalité en substituant le cas

<sup>47</sup> *Ibid.*; Exposé des motifs de la proposition Frieden, *Doc. parl.*, n° 4153, p. 4.

échéant un nouveau régime, jurisprudentiel, au régime légal jugé inconstitutionnel. En cas d'inaction prolongée du législateur ce sont donc les juges qui devront prendre le relais.

Si les arrêts constatant l'inconstitutionnalité d'une disposition légale entraînent donc nécessairement des conséquences pour les juges, il n'en va curieusement pas de même pour le législateur. Aucune obligation juridique ne résulte en effet des arrêts de la Cour Constitutionnelle pour le pouvoir législatif. Il garde l'entière liberté de modifier la loi, de l'abroger ou de ne rien faire<sup>48</sup>. Tout au plus peut-on déduire de la publication au Mémorial des arrêts de la Cour Constitutionnelle une certaine incitation à agir à destination de la Chambre des députés. Dans la mesure où cette situation est préjudiciable pour l'autorité de la Constitution, dont la méconnaissance n'entraîne pas de conséquences obligatoires, et génère par ailleurs une certaine insécurité juridique, il faudrait songer à de possibles pistes de réforme.

## 2. *Les pistes d'une possible réforme*

Il existe de nombreuses raisons qui plaident pour un contrôle plus poussé et plus systématique de la constitutionnalité des lois au Luxembourg. Certains relèvent de la nature du régime parlementaire tel qu'il s'est établi dans les démocraties occidentales depuis la deuxième guerre mondiale. Dans ses observations sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg, Jean-Claude Colliard fait ainsi remarquer que «La doctrine contemporaine voit plutôt dans le régime parlementaire une situation de fusion des pouvoirs au profit du gouvernement appuyée par la majorité parlementaire, laquelle est aujourd'hui, à de rares exceptions près, stable et fidèle au gouvernement pour la durée de la législature. Le gouvernement gouverne et fait voter les lois qu'il souhaite avec simplement deux limites : – une limite politique, l'acceptation de la majorité parlementaire, – une limite juridique, l'éventuelle censure par la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle existe»<sup>49</sup>.

S'agissant du régime parlementaire luxembourgeois, ces remarques semblent particulièrement fondées. Il conviendra donc de prendre au sérieux l'unique limite juridique et de faire en sorte qu'elle puisse être efficace. Considérant que l'introduction d'un contrôle de la constitutionnalité des lois au Luxembourg est un début important, il existe diverses manières de renforcer ce contrôle pour suivre l'exemple donné par d'autres États européens<sup>50</sup>. Certaines de ces réformes préconisées peuvent certainement être réalisées sans modifier trop profondément le fonctionnement de l'institution créée en 1997. D'autres nécessiteront une réforme plus en profondeur.

<sup>48</sup> Voy. en annexe le tableau 2, «Réactions du législateur aux arrêts constatant l'inconstitutionnalité d'une loi», p. 322.

<sup>49</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis n° 544/2009, CDL(2009)161, p. 2.

<sup>50</sup> Voy. notamment les expériences française et belge décrites dans les contributions de J.-L. DEBRÉ, *infra*, p. 71, et de E. CEREXHE, *infra*, p. 79.

Parmi les réformes de moindre ampleur, on pourrait ainsi songer, en premier lieu, à une précision quant à l'incompétence de la Cour Constitutionnelle à l'égard des lois d'approbation de traités internationaux. Dans l'hypothèse où une loi d'approbation d'un traité ne se contente pas d'exprimer l'assentiment parlementaire à la ratification mais modifie, par ailleurs, une disposition légale de droit interne, le contrôle de sa conformité constitutionnelle devrait au moins être possible en ce qui concerne sa portée légale. Ceci n'a d'ailleurs pas échappé à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Elle cite en effet, à titre d'exemple, «la loi du 29 juillet 2008 portant approbation de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, ouverte à la signature à New York le 14 septembre 2005 qui, tout en approuvant la Convention précitée, prévoit – article 2 – une nouvelle incrimination, modifiant de sorte le Code pénal luxembourgeois»<sup>51</sup>.

Dans le même ordre d'idées, la Commission de Venise a fait remarquer que le pouvoir du Grand-Duc de prendre, en cas de crise internationale, des «règlements mêmes dérogatoires à des dispositions légales existantes» (art. 55 de la proposition de révision) ne devrait pas échapper à tout contrôle de leur constitutionnalité<sup>52</sup>. Cela est néanmoins le cas à l'heure actuelle bien que ces règlements grand-ducaux spécifiques pourraient aisément être inclus parmi les normes susceptibles d'être soumises à un contrôle de leur constitutionnalité par la Cour Constitutionnelle<sup>53</sup>.

Une piste de réflexion de toute première importance conduit à s'interroger sur les effets des arrêts de la Cour Constitutionnelle. La situation actuelle, on l'a déjà dit, n'est en effet pas pleinement satisfaisante. Une disposition législative jugée contraire à la Constitution devrait en bonne logique perdre sa validité, que ce soit immédiatement ou après l'écoulement d'un certain délai permettant au législateur de réagir. La voie la plus radicale consisterait certainement à reconnaître à la Cour Constitutionnelle le pouvoir d'annuler les dispositions légales reconnues contraires à la Constitution<sup>54</sup>. Une solution médiane consisterait, à l'instar de la Constitution italienne (art. 136), à préciser que «la norme perd tout effet dès le lendemain de la publication de la décision». Une troisième voie consisterait finalement à prévoir la caducité de la norme après l'écoulement d'un certain délai de carence que le législateur peut mettre à profit pour modifier ou abroger la disposition en cause. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle semble avoir pris

<sup>51</sup> Cf. procès-verbal de la réunion du 16 juin 2010 de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, [www.chd.lu](http://www.chd.lu), P-2009-O-IR-17-01.

<sup>52</sup> Avis intérimaire, précité, point 84, reproduit en annexe, p. 296 (310).

<sup>53</sup> Cf. sur la question des normes susceptibles d'être soumis au contrôle de la constitutionnalité, J. GERKRATH, «Compétence et recevabilité des questions préjudicielles», in J. GERKRATH (éd.), «La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle du Luxembourg», *Pas. lux.*, n° 1-2/2008, pp. 7 et s.

<sup>54</sup> L'effet abrogatif des décisions du Conseil constitutionnel et plus généralement l'autorité de ses sentences est ainsi considéré en France comme une condition indispensable pour assurer l'autorité de la constitution elle-même. Cf. la contribution de J.-L. DEBRÉ, *supra*, p. 71 (76).

conscience de l'utilité d'une telle réforme. Le procès-verbal de sa réunion du 9 juin 2010 indique en effet que « la piste suivante mérite plus ample réflexion : une disposition législative déclarée non conforme à la Constitution par la Cour Constitutionnelle deviendrait, eu égard au principe de la séparation des pouvoirs, par l'effet de la loi, caduque à l'expiration d'un délai légal. Endéans ledit délai légal, dont le point de départ constituerait la publication de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle, il appartiendrait au Parlement d'en discuter et de proposer, le cas échéant, une modification de la disposition législative concernée »<sup>55</sup>.

Il est évidemment possible et même souhaitable d'aller plus loin encore et envisager des réformes plus approfondies. Sans aller trop loin, on pourrait ainsi songer à l'introduction d'un contrôle *a priori* dans deux cas précis. Dans le premier cas, il s'agirait de mettre en place un contrôle préalable de la constitutionnalité des traités que le Luxembourg envisage de ratifier<sup>56</sup>. Suite à une décision de la Cour Constitutionnelle constatant l'incompatibilité, le traité dérogatoire à la Constitution ne pourrait alors être ratifié qu'en suivant la procédure parlementaire aggravée de l'article 114 actuel. Afin d'éviter que le déclenchement de cette procédure n'empêche le Luxembourg de prendre part au développement du processus d'intégration européenne, l'insertion concomitante d'une clause « Europe » serait souhaitable. Bien rédigée, elle permettrait de valider la constitutionnalité de l'évolution future des bases conventionnelles sur lesquelles repose l'Union européenne.

Le second cas, dans lequel la mise en place d'un contrôle *a priori* constituerait une avancée, concerne les conditions de la promulgation des lois votées par le Parlement. En effet, « la promulgation est un acte de caractère formel, qui atteste l'existence de la loi, en authentifie le texte, confirme que les règles concernant l'adoption de la loi ont été respectées et rend la loi exécutoire. Il appartient au Constituant de déterminer l'institution compétente pour promulguer les lois »<sup>57</sup>. Puisque, suite à la révision constitutionnelle du 12 mars 2009, le Grand-Duc a d'ores et déjà perdu le pouvoir de sanction, et dans la mesure où la proposition de refonte prévoit dans son article 85 qu'à l'avenir les lois seront promulguées et publiées par le Gouvernement, il serait peut-être sage d'instituer un contrôle externe de la compatibilité de la loi avec les règles formelles concernant son adoption. L'introduction d'un contrôle *a priori* au cours du délai de trois mois dont dispose le Gouvernement pour procéder à la promulgation (art. 85 de la proposition de refonte) pourrait ainsi contribuer à « faire disparaître toute crainte qui pourrait naître de l'abandon du pouvoir de sanction grand-ducal »<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Cf. procès-verbal de la réunion du 9 juin 2010 de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, [www.chd.lu](http://www.chd.lu), P-2009-O-IR-16-01.

<sup>56</sup> L'exemple belge montre clairement que cela est envisageable dans le cadre du recours en annulation pour autant que le recours soit introduit dans les soixante jours suivant la publication de l'acte d'assentiment. Voy. la contribution de E. CEREXHE, *supra*, p. 79 (89).

<sup>57</sup> Avis intérimaire de la Commission de Venise, précité, point 95, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 296 (312 et s.).

<sup>58</sup> *Ibid.*, point 117, annexe, p. 296 (316).

Faut-il accorder des compétences supplémentaires à la Cour Constitutionnelle? La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle semble étudier la possibilité de faire de la Cour Constitutionnelle une instance de contrôle indépendante pour procéder à la validation du résultat des élections législatives<sup>59</sup>. Le rôle constitutionnel de la Cour s'en trouvera certainement valorisé. Il faut cependant veiller à ce que la Cour soit en mesure d'assurer effectivement de nouvelles compétences qui lui seraient attribuées. Dans l'affirmative, tout renforcement portant sur les attributions de la Cour, et notamment sur l'effet accordé à ses arrêts, sera aussi un renforcement bienvenu de l'autorité juridique de la Constitution. L'autorité d'une Constitution ne dépend cependant pas seulement de l'effectivité du contrôle de son respect. Elle est également tributaire du bon usage que l'on fera du pouvoir de révision constitutionnelle.

### III. L'AMBIGÜITÉ ENTRETENUE SUR LA NATURE DU POUVOIR DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Le texte de la proposition de révision du 21 avril 2009 est significatif d'une certaine ambiguïté. Intitulé officiellement «proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution», ce document plaide ensuite pour une révision générale de la Constitution pour aboutir, à la fin de l'exposé des motifs, au constat qu'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».

Cette ambiguïté résulte en fin de compte d'une distinction insuffisante entre le pouvoir législatif, le pouvoir constituant et le pouvoir de révision constitutionnelle. Elle procède vraisemblablement du fait que la Chambre des députés a participé et, selon sa propre conception, participe toujours à l'exercice de chacun de ces trois pouvoirs. Pour bien comprendre cette situation on évoquera brièvement ses origines historiques (A) pour tenter de répondre ensuite à quelques questions d'actualité qui en résultent (B).

#### A. Le poids du passé

L'histoire constitutionnelle du Grand-Duché peut être découpée en deux grandes phases : une première phase d'instabilité qui va de 1815 à 1868, ponctuée par l'application successive de cinq chartes constitutionnelles distinctes, dont trois proprement luxembourgeoises, et une seconde phase de stabilité constitutionnelle qui a pour point de départ l'adoption de la Constitution de 1868 qui, bien que révisée maintes fois, est toujours en vigueur aujourd'hui. En matière de révision constitutionnelle le poids du passé se manifeste dès lors tant à travers l'histoire

<sup>59</sup> Cf. le procès-verbal de la réunion du 9 juin 2010, [www.chd.lu](http://www.chd.lu), P-2009-O-IR-16-01.

constitutionnelle proprement dite (1) qu'à travers les règles juridiques applicables aux révisions. Parmi celles-là il convient de rappeler l'esprit de l'ancienne procédure applicable jusqu'en 2003 (2) pour procéder ensuite à une analyse de la révision constitutionnelle du 19 décembre 2003 (3).

### 1. *L'histoire constitutionnelle*

Lorsqu'on s'intéresse aux moments de passage d'une Constitution à une autre, il s'avère que, mise à part la première charte luxembourgeoise de 1841, les documents constitutionnels datant respectivement de 1848, de 1856 et de 1868 se présentent eux-mêmes, parfois à tort, parfois à raison, non comme étant des constitutions nouvelles mais comme des révisions du texte précédent, voire les deux à la fois.

Dans la mesure où, lors de l'élaboration de la Constitution de 1848, la procédure prévue par l'article 52 de la Constitution d'États de 1841 fut fidèlement observée, il vaudra mieux parler d'une révision constitutionnelle que de l'adoption d'une nouvelle Constitution. Le préambule de la Constitution du 9 juillet 1848 précise en effet qu'elle fut arrêtée «de commun accord avec l'Assemblée des États, réunis en nombre double, conformément à l'article 52 de la Constitution d'États, du 12 octobre 1841». L'article 126 indique cependant de manière laconique que «La Constitution d'États du 12 octobre 1841 est abolie». Il semble donc exact de parler d'une révision totale.

Si en 1848 la révision fut opérée sans rupture de la légalité constitutionnelle, il en alla autrement en 1856. Le Roi Grand-Duc fit en effet délibérément abstraction de la procédure de révision prévue par l'article 118 et imposa aux pays une nouvelle Constitution autoritaire par voie d'ordonnance. Cette ordonnance royale grand-ducale du 27 novembre 1856 «portant révision de la Constitution» doit par conséquent être analysée comme un coup d'État. Cette fois-ci il s'agit bien d'une nouvelle Constitution octroyée par le Souverain de fait qui exerce le pouvoir constituant originaire.

La dissolution de la Confédération germanique en 1866 livra l'occasion d'une nouvelle révision de la Constitution. Celle-ci fut réalisée par une loi promulguée le 17 octobre 1868, adoptée conformément aux prescriptions de l'article 114 de la Constitution de 1856. Certes, la loi du 17 octobre 1868 dispose dans son article III que la Constitution révisée «forme pour l'avenir le texte de la Constitution du Grand-Duché», cependant, d'après ses propres termes elle porte «modification de la Constitution du 27 novembre 1856» sans l'abolir pour autant. La remarque que «d'un point de vue formel», la Constitution de 1856, telle que modifiée en 1868 et par les modifications subséquentes, est encore «actuellement en vigueur» paraît de ce fait tout à fait pertinente<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> G. RAVARANI, «La Constitution luxembourgeoise au fil du temps», *Ann. Dr. lux.*, n° 17-18, 2007-2008, pp. 59-83, spéc. p. 66 en note de bas de page.

L'histoire constitutionnelle luxembourgeoise se présente ainsi au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle davantage comme un enchaînement de révisions constitutionnelles qu'une succession de constitutions différentes. Même la rupture de légalité constitutionnelle en 1856 a été en quelque sorte relativisée *a posteriori* par la reprise dans la Constitution de 1868 de certains éléments désormais bien ancrés dans le droit constitutionnel luxembourgeois, tel que le second vote constitutionnel et l'introduction du Conseil d'État<sup>61</sup>.

En appliquant la distinction formelle entre pouvoir constituant et pouvoir de révision aux précédents de l'histoire constitutionnelle luxembourgeoise, il s'avère que la Constitution d'États de 1841 et la Constitution «autoritaire» de 1856 peuvent être considérées comme des œuvres d'un pouvoir constituant originaire exercé par le Roi Grand-Duc en s'inspirant des statuts de la Confédération germanique. Les constitutions de 1848 et de 1868 ont par contre été élaborées conformément aux procédures de révision prévues respectivement à l'article 52 de la Constitution de 1841 et à l'article 114 de la Constitution de 1856. Formellement, elles constituent donc des actes du pouvoir de révision. Certes, d'un point de vue matériel, on passe en 1848 d'une Constitution d'États à une Constitution «moderne» et en 1868 d'une Constitution autoritaire à une Constitution plus libérale. Mais en dépit de ces changements d'esprit, de nombreux éléments de contenu ont toutefois été conservés dans la Constitution suivante.

La distinction importante entre pouvoir constituant et pouvoirs constitués implique que le pouvoir de révision, appelé également pouvoir constituant «dérivé» ou «institué», qui intervient par définition dans un contexte de continuité constitutionnelle, est tenu de respecter les formes posées par la Constitution à sa propre révision et même, s'il en existe, des limites matérielles<sup>62</sup>. Le pouvoir de révision s'analyse donc comme un pouvoir institué, réparti en règle générale sur plusieurs autorités, qui, subordonné au constituant, «ne saurait ni méconnaître la substance de la Constitution ni encore moins l'abroger; en somme, le pouvoir de révision apparaît nettement lié. Il ne peut s'exercer que pour préserver la Constitution et la rendre plus effective»<sup>63</sup>.

## 2. L'esprit de l'ancien article 114

Selon le texte de l'ancien article 114, le pouvoir de révision était formellement partagé entre la Chambre des députés et le Grand-Duc. L'intervention du peuple était par ailleurs assurée par l'intermédiaire des élections parlementaires suivant la dissolution de la Chambre qui avait procédé à une déclaration de révision de la Constitution, et permettant

<sup>61</sup> Voy. sur ce point, Ch. HUBERTY, «Le Conseil d'État – Un produit du conflit constitutionnel du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle», *Forum*, n° 261, novembre 2006, p. 15.

<sup>62</sup> Voy. B. GENEVOIS, «Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant», *RFDA*, 1998, p. 909.

<sup>63</sup> En ce sens, C. GREWE et H. RUYZ-FABRI, *op. cit.*, p. 50.

ainsi de désigner une nouvelle Chambre habilitée à procéder à la révision des articles désignés par la précédente.

Le vote par la première Chambre d'une déclaration de révision, désignant une par une les dispositions sujettes à modification, apparaissait dans ce contexte comme un acte-condition permettant, avec la sanction du Grand-Duc, le déclenchement de la procédure de révision proprement dite. La doctrine belge distingue de ce fait très justement deux phases dans la procédure de révision, celle des chambres pré-constituantes et celle des Chambres constituantes<sup>64</sup>, bien qu'il ne paraisse pas approprié d'employer l'adjectif «constituante» pour désigner la Chambre des députés qui exerce le pouvoir de révision.

Cette dénomination, qui a été retenue au Luxembourg dès la première déclaration de révision du 14 juin 1918<sup>65</sup>, prête quelque peu à confusion en ce qu'elle implique le recours à une véritable assemblée constituante, spécialement élue pour ne s'occuper que de l'adoption des modifications constitutionnelles alors qu'il s'agit en fait de la Chambre des députés ordinaire, qui exerce ses compétences habituelles augmentées de la compétence circonscrite de procéder à la révision des articles désignés par la Chambre précédente.

Il faut reconnaître par ailleurs que la pratique des révisions constitutionnelles s'est fortement écartée de l'esprit de la procédure de révision instauré par la Constitution de 1868, et que l'intention de ses auteurs était «peu respectée»<sup>66</sup>. Ainsi, la Commission des Institutions et de la révision constitutionnelle relève en 2003 : «En plaçant la déclaration de révision en fin de législature, c.-à-d. à la dernière séance publique avant l'échéance normale pour les élections législatives, la révision de la Constitution s'est trouvée banalisée. Le mandat politique conféré par les électeurs à la suite de la dissolution de la Chambre des députés est devenu un mandat général sans lien spécifique avec un projet de révision précis. Par ailleurs, l'adoption réitérée de déclarations de révision tous les cinq ans a conduit à un rapprochement avec la procédure législative ordinaire. Pratiquement tout Parlement élu a pu agir en assemblée constituante. La liste des articles soumis à révision a également eu tendance à s'élargir. De facto, le Luxembourg était donc passé d'un régime de Constitution rigide à un système plus souple»<sup>67</sup>. On comprend dès lors mieux pourquoi la procédure de révision constitutionnelle a fait l'objet d'une profonde réforme en 2003.

### 3. La révision de la révision du 19 décembre 2003

La révision du 19 décembre 2003 est en fait une «révision de la révision» qui a conduit à un assouplissement considérable de la procédure de révision prévue à l'article 114. Les motifs qui ont poussé la

<sup>64</sup> Cf. P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, pp. 31 et s.

<sup>65</sup> *Mém.*, n° 31 du 14 juin 1918, p. 613.

<sup>66</sup> A. BONN, *Réflexions sur la révision de la Constitution*, Luxembourg, 1978, p. 7.

<sup>67</sup> *Doc. parl.*, n° 4765<sup>5</sup>, p. 3.



Chambre des députés à adopter cette réforme tenaient apparemment notamment au besoin de pouvoir adapter plus rapidement la Constitution aux exigences du droit international et communautaire, à la nécessité ressentie de pouvoir préciser le texte constitutionnel en réaction à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et à la volonté d'introduire une dose de démocratie directe dans le processus de révision<sup>68</sup>. S'agissant d'une réforme portant sur la disposition la plus importante de la Constitution en ce qu'elle détermine les modalités de sa révision, la question de principe a été soulevée de savoir si l'article 114 permettait sa propre révision<sup>69</sup>. La réponse à cette question est difficile. Dans la mesure où le pouvoir de révision «ne saurait ni méconnaître la substance de la Constitution ni encore moins l'abroger»<sup>70</sup>, on peut estimer qu'un assouplissement excessif de cette procédure qui aurait pour effet de l'aligner sur la procédure législative ne saurait être permise. Un tel assouplissement ôterait en effet à la Constitution sa supériorité sur la loi ordinaire.

De toute façon la révision de 2003 n'est pas allée aussi loin. Elle a simplifiée la procédure en supprimant les deux étapes initiales que sont la déclaration de «révisabilité» et la dissolution de la Chambre l'ayant adoptée. Cela conduit par ailleurs à l'abandon logique de la distinction équivoque entre la Chambre ordinaire et la Chambre constituante. Suite aux révisions de novembre 2003 et de mars 2009, le Grand-Duc n'intervient plus d'aucune manière dans la procédure de révision constitutionnelle. La Chambre des députés apparaît désormais comme l'unique titulaire du pouvoir de révision. La possibilité de soumettre le texte adopté en première lecture à un référendum est à cet égard à considérer comme une mesure de sauvegarde. Le référendum apparaît en fait «comme une barrière à des révisions faciles et comme un contrôle du peuple de sa Constitution»<sup>71</sup>. Selon l'esprit de l'article 114 il s'agit d'ailleurs d'une hypothèse pouvant jouer de deux manières : ou bien à l'instar d'un droit de veto à l'encontre d'une modification constitutionnelle inconvenable, c'est-à-dire comme un pouvoir d'empêchement susceptible de se manifester si 16 députés ou 25.000 électeurs inscrits le demandent préalablement, ou bien comme une alternative au second vote parlementaire pour conférer une plus grande solennité à une modification consensuelle d'envergure. Dans les deux cas le peuple ne dispose d'aucun pouvoir de peser sur le contenu de la révision qui a été élaborée par la Chambre en première lecture.

Confier – dans un système unicaméral – le pouvoir de révision au législateur ordinaire (*verfassungsändernder Gesetzgeber*) fait peser sur ce

<sup>68</sup> Voy. le rapport de M. Alex Bodry sur la proposition de révision de l'article 114 de la Constitution dans le compte-rendu de la 12<sup>ème</sup> séance de la Chambre des députés du 26 novembre 2003, p. 136.

<sup>69</sup> N. CAMPAGNA, «Une révision de la Constitution sans la puissance souveraine?», *Forum*, n° 202, septembre 2000, p. 5.

<sup>70</sup> En ce sens, C. GREWE et H. RUYZ-FABRI, *op. cit.*, p. 50.

<sup>71</sup> B. FAYOT, *Les quatre référendums du Grand-Duché de Luxembourg*, Ed. de la Petite Amérique, 2006, p. 14.

dernier une grande responsabilité, notamment lorsque la Constitution ne lui pose aucune borne matérielle. Le droit de veto populaire constitue néanmoins un contrepoids non négligeable pour amener la Chambre à ne pas abuser de son pouvoir de révision.

## B. Les questions d'actualité

En analysant la proposition de refonte constitutionnelle à la lumière des besoins de l'autorité de la Constitution et des exigences découlant de la notion d'État de droit, on est amené à se poser trois questions d'actualité. On se demandera donc ci-après : si la distinction entre la Loi et la Constitution est suffisamment garantie (1), s'il faudra revenir à une plus grande rigidité de la Loi fondamentale (2) et quelle procédure il conviendra de suivre pour l'adoption du nouveau texte constitutionnel (3).

### 1. Une distinction suffisante entre la Loi et la Constitution ?

Les règles procédurales ainsi que la pratique suivie en matière de révision constitutionnelle conduisent à analyser toute révision de la Constitution comme prenant la forme d'une loi. Puisque les projets et propositions de révision constitutionnelle suivent, sauf disposition contraire, la procédure législative normale, on voit mal en effet comment le résultat de ce processus pourrait prendre une forme autre que celle d'une loi. On remarquera par ailleurs que la procédure de révision constitutionnelle est devenue souple au point qu'il n'y a plus que deux différences notables par rapport à la procédure législative ordinaire.

Une première différence résulte de l'exigence par l'article 114 que la révision constitutionnelle doive être adoptée dans les mêmes termes «en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois». Certes l'article 59 de la Constitution prévoit que «toutes les lois sont soumises à un second vote» et qu'il y aura «un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes». L'article 114 déroge cependant à l'article 59 en ce qu'il ne permet pas la dispense du second vote constitutionnel.

La deuxième différence résulte des règles spéciales de quorum et de majorité qualifiée pour lesquelles le nouvel article 114 alourdit en fin de compte les exigences de la procédure précédente. L'ancien alinéa cinq avait en effet requis un quorum de trois quarts des membres (45 députés) et une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages exprimés (soit 30). Le nouvel alinéa deux se contente d'exiger une majorité des deux tiers des membres de la Chambre sans prévoir un quorum mais sans admettre également le vote par procuration. De ce fait la majorité qualifiée exigée pour l'adoption d'une loi de révision a été portée à deux tiers de l'ensemble des membres de la Chambre soit 40 députés. Il s'agit là assurément de l'exigence d'une majorité très élevée, ce qui permet de maintenir le caractère solennel d'une révision constitutionnelle et, par là, la rigidité de la Constitution.

On remarquera cependant que les lois de révision constitutionnelle ne sont pas les seules à être soumises à ces exigences spéciales de majorité. Plusieurs dispositions de la Constitution renvoient en effet à l'alinéa 2 de l'article 114 pour déterminer les conditions d'adoption de certaines lois spécifiques<sup>72</sup>. Il y a donc lieu de distinguer trois types de loi en droit constitutionnel luxembourgeois : les lois ordinaires, les lois que l'on pourrait appeler «organique», adoptées selon les conditions de majorité de l'article 114, et les lois de révision constitutionnelle.

Si on ajoute à cela le fait que la Constitution luxembourgeoise accorde une grande confiance à la loi en laissant fréquemment le soin au législateur de régler des questions qui revêtent pourtant une dimension constitutionnelle, on pourrait être amené à penser que la Chambre des députés doit éprouver quelques difficultés à bien distinguer ses deux fonctions législative et constituante. Plusieurs articles de la constitution actuelle disposent en effet que telle matière peut être réglée «en vertu d'une loi» ou «par la loi». Ceci est particulièrement surprenant lorsqu'il s'agit de questions d'importance fondamentale comme celle d'une éventuelle «cession de territoire» (art. 6 du projet de refonte). De même peut-on s'étonner du fait que l'article 63 de la proposition de refonte laisse à la loi le soin de déterminer des qualités supplémentaires pour être électeur qui s'ajoutent le cas échéant à celles déjà énoncées dans la constitution.

Il est également inhabituel que la constitution qui fixe un certain nombre d'incompatibilités avec le mandat de députés aux articles 66, 67 et 68 de la proposition tout en disposant que celles-ci «ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir» (art. 69 de la proposition de refonte). C'est à se demander si une loi postérieure ne pourrait prévaloir sur ces dispositions de valeur constitutionnelle<sup>73</sup>.

## 2. *Faut-il revenir à une procédure plus rigide ?*

La Constitution de 1868 ainsi que la proposition de refonte du 21 avril 2009 sont inspirées d'une grande confiance vis-à-vis de la sagesse d'une Chambre des députés qui cumule pour l'essentiel les pouvoirs législatif et constituant. En absence de toute limite matérielle au pouvoir de révision constitutionnelle, et compte tenu du fait que les lois de révision ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une question préjudicielle devant la Cour Constitutionnelle, la Chambre des députés est le seul maître de la constitution et n'aura à rendre des comptes que dans l'hypothèse d'une consultation référendaire dont le déclenchement est improbable s'il n'est pas soutenu par un nombre significatif de députés. Il lui incombe donc la responsabilité d'user de son pouvoir de révision avec parcimonie et sagesse pour ne pas transformer la Constitution en loi

<sup>72</sup> Il s'agit des articles 37 (ratification des traités visés à l'article 49bis et déclaration de guerre), 51, §3 (nombre des députés à élire par circonscription) et 107, §4 (conditions de nationalité des bourgmestres et échevins).

<sup>73</sup> Voy. l'avis intérimaire de la Commission de Venise, précité, point 90, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 296 (311).

ordinaire. Si la proposition de refonte de la Constitution permettait de freiner le rythme des révisions, elle rendrait ainsi un grand service à la loi fondamentale.

Une solution envisageable consisterait à introduire pour l'avenir une distinction entre révisions partielles et générales en rendant le recours au référendum obligatoire pour les secondes. Si la présente proposition de refonte était soumise à référendum, le recours à cette procédure particulièrement solennelle s'imposerait en quelque sorte pour toute nouvelle révision générale. Survient alors la difficulté de distinguer entre une révision partielle et une révision totale. Les exemples de la Suisse, de l'Espagne et de l'Autriche montrent que cette distinction peut être basée sur des critères formels ou matériels. Selon l'option retenue, une révision sera considérée comme totale soit parce qu'un nouveau texte se substitue intégralement à l'ancien, soit parce que la révision porte sur ce que l'on considère comme le noyau dur de la Constitution<sup>74</sup>.

En suivant l'exemple portugais, il serait concevable aussi d'introduire dans la nouvelle constitution un délai de carence pour toute nouvelle révision. Ce délai, qui est de cinq ans au Portugal, obligerait alors le titulaire du pouvoir de révision de modérer son élan réformateur à moins de lui laisser une porte de sortie sous la forme de l'exigence d'une majorité «super-qualifiée» lui permettant de passer outre cette limite temporelle.

### 3. *Quelle procédure suivre pour l'adoption du nouveau texte?*

Une question qui se pose d'emblée est celle de savoir si la révision complète de la Constitution peut donner naissance à une nouvelle Constitution portant la date de son adoption définitive. L'expression «refonte» ainsi que le titre de la proposition de révision «portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution» semblent indiquer qu'il s'agira au fond toujours de la Constitution de 1868 qui continue à s'appliquer telle que modifiée. L'exposé des motifs indique toutefois *in fine* «qu'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». Les travaux ultérieurs de la Commission de la révision font apparaître l'intention d'indiquer *expressis verbis* dans la proposition de révision que la Constitution du 17 octobre 1868 «est abrogée par l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution»<sup>75</sup>. Paul-Henri Meyers, précise à cet égard «que la proposition de révision n° 6030 propose une nouvelle Constitution. L'intitulé de la proposition précitée sera, le moment venu, modifié en ce sens»<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Cf. C. GREWE et H. RUYZ-FABRI, *op. cit.*, pp. 62 et s.

<sup>75</sup> Procès-verbal de la réunion du 21 avril 2010, p. 2, [www.chd.lu](http://www.chd.lu), document P-2009-O-IR-11-01.

<sup>76</sup> Procès-verbal de la réunion du 16 juin 2010, p. 3, [www.chd.lu](http://www.chd.lu), document P-2009-O-IR-17-01.

Si l'intention clairement affichée est donc de mettre en place une nouvelle Constitution, l'œuvre mise en chantier prendra une envergure autre que celle d'une révision. À la place d'une modeste «refonte», on assistera à une sorte de «refondation» de l'assise constitutionnelle du Grand-Duché. Quelques précautions d'ordre procédural devraient alors être prises et une réflexion devrait avoir lieu sur la signification profonde d'un tel acte.

La question se pose tout d'abord du point de vue théorique si l'exercice du pouvoir constituant institué par la Chambre des députés est apte à donner naissance à une constitution nouvelle. L'histoire constitutionnelle du Luxembourg semble le confirmer au prix cependant d'une ambiguïté congénitale. Dans la mesure où la procédure de révision de l'actuel article 114 de la Constitution prévoit en fait une certaine alternative entre la procédure purement parlementaire et le recours au référendum, rien ne serait plus logique que d'opter pour la consultation directe du peuple lorsqu'il s'agit de lui donner une nouvelle loi fondamentale.

Seule la volonté du titulaire du pouvoir constituant originaire est en principe en mesure d'engendrer une constitution nouvelle. Dans les États démocratiques ce titulaire ne peut être que le peuple souverain. Certes la théorie de l'acte constituant originaire suppose en théorie une rupture de légitimité et donc une sorte de révolution au sens juridique. Les constitutions suisse, espagnole et autrichienne montrent néanmoins qu'il est juridiquement possible d'organiser le passage d'une constitution à une autre en instituant un pouvoir de révision générale. Rien dans le texte de la Constitution de 1868 ne semble indiquer le contraire.

On pourrait objecter que les consultations référendaires ne se prêtent pas à la prise de décisions politiques complexes. Il reste que le peuple luxembourgeois a déjà démontré sa maturité en matière de démocratie directe lors des référendums portant sur les réformes des bases constitutionnelles de l'Union européenne résultant des traités de Maastricht et de Rome. Il serait cohérent de faire de même lorsqu'il s'agit de renouveler les bases constitutionnelles nationales.

Afin de souligner le caractère solennel de l'adoption d'une nouvelle constitution et d'en expliquer les raisons fondamentales aux électeurs appelés à se prononcer lors du référendum constituant, un bref préambule pourrait utilement précéder le texte de la constitution. Malheureusement il semble que les membres de la Commission n'ont pas pu se mettre d'accord sur l'insertion d'un tel préambule, dont la valeur pédagogique serait néanmoins évidente. On pourrait y inscrire notamment quelques précisions sur les sources historiques de la Constitution, sur le processus de son élaboration et sur l'expression de la volonté du peuple luxembourgeois à l'occasion du référendum constituant. D'autres éléments tels qu'une référence à la volonté de se conformer aux règles du droit international public ainsi qu'à l'insertion du Luxembourg dans les organisations d'intégration régionales du Benelux et de l'Union européenne pourraient également y trouver leur place.

## CONCLUSION

Qu'il aboutisse finalement à une nouvelle constitution ou non, l'exercice de «refonte» de la constitution luxembourgeoise constitue un moment privilégié dans l'histoire constitutionnelle du Grand-Duché. S'agissant d'un processus *in fieri*, il est trop tôt pour présenter des conclusions définitives. Au moment de l'écriture de ces lignes, les travaux de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne sont pas encore terminés et l'avis du Conseil d'État n'est pas encore rendu. Gageons que le texte de la proposition de révision initiale subira encore de nombreuses adaptations. Ce n'est qu'au terme de la procédure de révision qu'on pourra juger de l'importance des changements introduits.

Dans la mesure où la proposition contient d'ores et déjà en germe de nombreux éléments dépassant l'envergure d'une simple refonte, il serait dommage de ne pas saisir ce moment pour réaliser une véritable refondation d'un État de droit accompli. Le renforcement des limites juridiques qui s'imposent au législateur sous la forme d'un contrôle plus efficace de la constitutionnalité des lois et d'une procédure aggravée en matière de révision constitutionnelle permettra de restaurer l'autorité pleine et entière de la Constitution sans laquelle il ne pourrait y avoir d'État de droit digne de ce nom. Les expériences française et belge montrent de possibles voies à suivre<sup>77</sup>.

La manière selon laquelle le travail de révision constitutionnelle a été engagé dès le début fait clairement apparaître la volonté de réaliser une réforme de qualité résistant à l'épreuve du temps. Le fait d'avoir sollicité un avis de la Commission de Venise est à cet égard remarquable et pourrait inspirer d'autres «vieilles démocraties». La Commission présidée par Paul-Henri Meyers se montre par ailleurs soucieuse d'aboutir à une réforme à la fois ambitieuse et reposant sur un large consensus. L'organisation d'un échange informel avec les membres du Conseil d'État qui a été programmé le 9 juillet 2010 confirme cette impression<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Voy. les contributions de J.-L. DEBRÉ, p. 71, et de E. CEREXHE, p. 79.

<sup>78</sup> Voy. le procès-verbal de la réunion du 16 juin 2010, P-2009-O-IR-17-01.



## TROISIÈME PARTIE

# Aspects Institutionnels

Le pouvoir exécutif et le rôle du chef de l'État





# Les évolutions récentes de la fonction royale en Belgique

Francis DELPÉRÉE

*Vice-président du Sénat*

*Professeur ordinaire émérite de l'Université catholique de Louvain*

## SOMMAIRE

I. Les changements formels.....	136
A. Albert II monte sur le trône, le 9 août 1993.....	136
B. En 1999, une deuxième réforme est passée plus inaperçue.....	137
C. À l'heure actuelle, une troisième réforme est en préparation....	138
D. La Constitution belge n'a pas été modifiée sur d'autres points touchant au statut ou aux fonctions du Roi.....	138
II. Les changements informels.....	139
A. Il faut tenir compte de la personnalité du Roi.....	139
B. Il faut tenir compte de la situation politique.....	139
C. Il faut encore avoir égard au rôle des médias.....	140
D. Comment ne pas tenir compte, enfin, des réactions de l'opinion publique?.....	140



Je suis un peu paresseux... Lorsqu'on m'invite, ici ou ailleurs, à parler des «pouvoirs du Roi des Belges», j'accepte volontiers l'exercice. L'effort est, en effet, réduit à sa plus simple expression.

Je suis comme ce conférencier à qui l'on demandait naguère de parler de la culture du baobab en Islande et qui déclarait tout de go : «Il n'y a pas de baobab en Islande».

Eh bien, moi je dis pareil. Il n'y a pas de pouvoirs pour le Roi en Belgique.

Le Roi ne dispose pas de «prérogatives», comme on dit au Luxembourg. Il ne dispose pas d'un domaine réservé, comme on disait jadis en France. Il ne dispose pas de la moindre attribution qu'il serait en mesure d'exercer seul – c'est-à-dire de sa propre initiative et sous sa responsabilité exclusive<sup>1</sup> –.

Je me dois de rappeler la vieille formule inscrite dans le texte constitutionnel. L'article 106 dit ceci : «Aucun – je dis bien : aucun – acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable».

Oh, je sais qu'au départ, l'article 106 de la Constitution a fait l'objet d'une lecture formaliste et restrictive. La règle du contreseing ne concernerait que des actes écrits – signés par le Roi et contresignés, comme leur nom l'indique, par un ministre –.

L'article 106 fait aujourd'hui l'objet d'une lecture extensive. Tout acte, toute parole, toute attitude du Roi, dès l'instant où il peut avoir une incidence politique – et lequel n'en a pas? –, requiert l'assentiment ou, en tout cas, le *nihil obstat* d'un ministre.

Le Roi ne peut jamais (au grand jamais) agir seul. Il a besoin en permanence du concours d'un ministre. En cas de désaccord, ils se parlent. Ils cherchent une solution. Si le désaccord devait persister, c'est la volonté du gouvernement qui devrait l'emporter puisque c'est lui, en définitive, qui répond de tous les actes accomplis par l'Exécutif devant la Chambre et, au-delà d'elle, devant la Nation.

Cette règle constitutionnelle est bien acceptée. Je ne choisis qu'un exemple. Le roi Albert II a été invité à se rendre au Congo, le 30 juin, à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'indépendance de l'ancienne colonie. Il a aussitôt répondu qu'il s'y rendrait si (je dis bien : si) son gouvernement n'y voyait pas d'inconvénient. Une délibération du conseil de ministres lui donne, en mars, le feu vert. Le Roi s'est donc rendu au Congo.

Est-ce à dire :

– que le roi des Belges est «momifié»;

<sup>1</sup> La personne du Roi est «inviolable». Le chef de l'État ne saurait être attiré devant quelque juridiction que ce soit. Il ne répond pas non plus de ses actes devant le corps électoral ou devant la représentation nationale. La doctrine lui reconnaît, par contre, le droit d'agir en justice pour défendre ses intérêts moraux et matériels – par exemple lorsqu'il est victime d'écrits diffamatoires qui sont l'œuvre du journaliste luxembourgeois d'investigation, Jean Nicolas –.

- que son statut est immuable depuis 1831;
- que sa fonction n'est pas vouée à évoluer; et
- que, comme l'a dit sans beaucoup de nuances l'un de mes collègues, le Roi n'est qu'une marionnette aux mains de ses ministres?

Les réalités sont autres. Il y a des changements. Ils sont indiscutables. Les uns s'expriment dans des textes. Les autres dans des comportements. Il y a le registre du formel et celui de l'informel.

Pour ne pas remonter au déluge, je m'en tiens aux changements les plus récents, ceux qui ont marqué le règne d'Albert II, soit depuis 1993.

## I. LES CHANGEMENTS FORMELS

Les textes qui touchent, de manière directe ou indirecte, à la fonction royale ne sont pas nombreux. Les changements intervenus restent donc limités. Quatre questions méritent un examen particulier.

### A. *Albert II monte sur le trône, le 9 août 1993*

Il constate aussitôt que quelques-unes de ses fonctions viennent d'être rabotées. Son prédécesseur, son frère aîné, Baudouin, avait le droit de nommer le Premier ministre et les autres membres du gouvernement. Il avait aussi le droit de dissoudre les Chambres. Pas besoin de préciser qu'il n'exerçait évidemment ces fonctions qu'avec l'accord du Premier ministre.

Depuis le 5 mai 1993, les choses ont changé du tout au tout<sup>2</sup>. Voici le Roi limité dans l'exercice d'attributions essentielles. Il a le droit de désigner un Premier ministre mais, si la Chambre des représentants vote une motion de méfiance constructive à l'allemande (c'est-à-dire si elle renverse le gouvernement et si elle propose dans le même moment une autre coalition), le Roi est tenu de désigner, pour former le nouveau gouvernement, celui que la motion lui désigne.

Il conserve le droit de dissoudre les chambres mais il ne peut plus provoquer de manière discrétionnaire des élections générales. Il ne peut intervenir que dans les quatre cas qui sont énumérés dans l'article 46 de la Constitution.

<sup>2</sup> Dans notre histoire parlementaire, il y a une période noire. Elle dure cinq ans. Elle va de 1977 à 1982. La Belgique va de crise en crise. Les gouvernements ont une espérance de vie de six mois. Les dissolutions se succèdent à toute vitesse : 1977, 1978, 1981. Les courtes périodes de gouvernement effectif sont entrecoupées de longues périodes d'affaires courantes. Ces crises en chaîne ont traumatisé, c'est le moins que l'on puisse dire, le monde politique. A un point tel que la révision constitutionnelle de 1993 s'est donné un objectif précis. Il faut éviter autant que faire se peut le développement de crises politiques. Il faut se garder des dérives politiques qui rappelleraient la République de Weimar ou la IV<sup>ème</sup> République française. Bref, il faut 'rationnaliser', c'est l'expression consacrée, le régime parlementaire (F. DELPÉREE, «La Constitution et le régime parlementaire», RBDC, 2006, p.13).

«Le Roi est nu», ont écrit, à la manière d'Andersen, quelques-uns de mes collègues qui ont l'habitude d'écouter *con amore* le chant des sirènes républicaines<sup>3</sup>.

En réalité, la réforme est plus cosmétique qu'il n'y paraît. La preuve en est qu'en moins de vingt ans, ces procédures n'ont jamais été mises en œuvre. Mieux que cela. Depuis 1946, plus aucun gouvernement n'a été renversé dans l'hémicycle parlementaire. La dissolution des chambres à l'initiative du gouvernement est exceptionnelle.

Il est donc un peu tôt pour considérer que les réformes de 1993 consacraient une *capitis diminutio* significative du monarque.

### B. En 1999, une deuxième réforme est passée plus inaperçue

C'est celle qu'introduit subrepticement le statut de Rome sur la Cour pénale internationale<sup>4</sup>.

Le statut expose le Roi à des mesures de poursuite, voire à un jugement, en dehors des conditions prescrites par la Constitution. Le Conseil d'État n'a pas manqué de relever que cette façon de faire était inappropriée (L. 28.936/2, 21 avril 1999). L'État belge a pourtant procuré assentiment à pareil statut «sans procéder à une révision préalable de l'article 88 (...) de la Constitution» qui instaure, on le rappelle, la règle de l'inviolabilité du Roi.

«Pour harmoniser les engagements constitutionnels et internationaux de la Belgique»<sup>5</sup>, il serait judicieux d'introduire une clause particulière dans le texte constitutionnel, par exemple un article 168bis nouveau qui serait ainsi conçu : 'L'État adhère au Statut de la Cour pénale internationale, fait à Rome le 17 juillet 1998'.

Pareille disposition couvrirait les adaptations qui traduisent, dans l'ordre juridique constitutionnel, le souci de la communauté internationale d'assurer une répression effective des crimes de guerre.

<sup>3</sup> M. UYTENDAELE et R. ERGEC, «La monarchie en Belgique : un reflet du passé ou une nécessité nationale?», in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 597 à 614; adde : M. UYTENDAELE, «Chronique d'une crise. La monarchie belge entre l'asphyxie et le second souffle», in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2007, pp. 1551 à 1573.

<sup>4</sup> F. DELPÉRÉE, «La responsabilité du chef de l'État. Brèves observations comparatives», *RFDC*, 2002.

<sup>5</sup> F. DELPÉRÉE, «Les rapports entre le droit constitutionnel et le droit international. Développements récents», *RFDC*, 1998, p. 730; ID., *Le fédéralisme en Europe*, coll. Que sais-je?, n° 1953, Paris, P.U.F., 2000, p. 92.

### C. *À l'heure actuelle, une troisième réforme est en préparation*

Il faut mentionner ici les travaux d'une commission sénatoriale dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur (*Doc. parl.*, Sénat, S.O., 2008-2009, n° 4-1335/1). À l'ordre du jour, figurait la définition des moyens financiers qui peuvent ou doivent être alloués à des membres de la famille royale.

Certes, il ne convenait pas de toucher aux moyens reconnus au Roi – ceux-ci figurent dans ce qu'il est convenu d'appeler la «liste civile». La loi en établit le montant pour la durée du règne. Elle ne saurait être modifiée au cours de celui-ci (Const., art. 89).

Il s'agissait plutôt d'établir le relevé des membres de la famille royale qui pourraient disposer à l'avenir de deniers publics et de préciser l'usage qu'ils pourraient faire des moyens qui leur seraient ainsi alloués<sup>6</sup>.

En concertation avec le Sénat, le gouvernement prépare actuellement un avant-projet de loi établissant le nouveau système de dotations et d'indemnités. Les montants ainsi que les mesures d'accompagnement et, au besoin, les procédures de retrait seraient, pour leur part, définis dans des lois d'exécution.

### D. *La Constitution belge n'a pas été modifiée sur d'autres points touchant au statut ou aux fonctions du Roi*

La Belgique n'a pas suivi la voie luxembourgeoise. Elle n'a pas porté atteinte au droit du chef de l'État de sanctionner les lois et n'a pas transféré cette prérogative au Premier ministre ou à une autre autorité publique<sup>7</sup>.

Certes, au lendemain de la crise de l'avortement, des textes ont circulé pour mettre le chef de l'État à l'abri des inconvénients qu'avait pu susciter le refus de signer personnellement la loi dépénalisant l'interruption volontaire de grossesse. Ils n'ont pas été suivis d'effet<sup>8</sup>.

À l'occasion du vingtième anniversaire de l'adoption d'une loi dépénalisant partiellement l'avortement, des voix se sont élevées pour

<sup>6</sup> Une dotation annuelle serait accordée à l'héritier présomptif de la Couronne, dès qu'il atteint l'âge de dix-huit ans, au conjoint survivant du Roi ainsi qu'au Roi qui quitte prématurément ses fonctions (et, le cas échéant, au conjoint survivant). Des indemnités seraient versées aux autres membres de la famille royale à concurrence des prestations d'intérêt général qu'ils remplissent. Un régime transitoire tiendrait compte des dotations que la loi du 13 novembre 2001 alloue aux enfants du Roi, soit à la princesse Astrid et au prince Laurent.

<sup>7</sup> L'intention n'est pas non plus exprimée de conférer une place plus importante au Premier ministre à l'intérieur du pouvoir exécutif – le titre de Premier ministre et sa fonction comme chef de gouvernement sont inscrites depuis 1970 dans le texte constitutionnel –. Voy. F. DELPÉRÉE, «Considérations sur le pouvoir exécutif au Luxembourg. Hier, aujourd'hui et demain», *J.T.L.*, 2009, p. 169.

<sup>8</sup> F. DELPÉRÉE, «Le Roi sanctionne les lois», *J.T.*, 1991, pp. 593 et s.

reprendre l'examen de ce dossier. On ne saurait affirmer qu'elles seront plus entendues aujourd'hui qu'hier.

## II. LES CHANGEMENTS INFORMELS

Les évolutions les plus significatives ne se traduisent pas dans des changements de textes. Ce qui se modifie, c'est la manière de concevoir et d'exercer la fonction royale. Et ceci de quatre manières au moins.

### A. *Il faut tenir compte de la personnalité du Roi*

Durant les premières années de son règne, le Roi Albert II s'est placé dans une posture de prudente discrétion. «L'homme est, à l'évidence, un sage... S'il dispensa sans doute ses conseils à ses ministres, on peut imaginer que c'est avec plus de parcimonie que ne le faisait son frère en pareilles circonstances»<sup>9</sup>.

Mais, en 1995 et en 1999, les événements servent le Roi. Les urnes ont parlé. Jean-Luc Dehaene, puis Guy Verhofstadt son désigné comme Premier ministre. Le Roi ne doit pas se livrer, à cette occasion, à des démarches inédites.

### B. *Il faut tenir compte de la situation politique*

Elle peut inciter le Roi à prendre des initiatives, à sortir des sentiers battus, à accompagner, peut-être plus qu'il ne le souhaiterait, la formation du gouvernement.

Le Roi nomme les ministres. Ceux-ci ne sont pas les siens, contrairement à ce que donne à croire le texte constitutionnel. Ils sont issus d'une majorité composite qui est, certes, sortie des urnes mais qui reste virtuelle tant qu'elle n'a pas été confortée par le vote de confiance que l'assemblée représentative de la Nation est invitée à adresser au ministère désigné par le Roi.

L'intervention du Roi présente un caractère limité mais effectif. Le chef de l'État connaît mieux que quiconque les dispositions constitutionnelles qui enserrent l'opération de formation du gouvernement. Il connaît les résultats des élections législatives qui, selon les résultats, peuvent être lumineux ou, au contraire, révéler les complexités de la société belge. Il reçoit les dirigeants politiques du pays qui lui font part de leurs préférences ou de leurs aversions. La marge de manœuvre qui lui revient est étroite. Il n'exerce pas une compétence liée. La part de discrétionnaire est néanmoins réduite.

En réalité, il revient au Roi d'interpréter, avec l'aide des dirigeants politiques, les volontés que le corps électoral a exprimées.

<sup>9</sup> M. UYTENDAELE, «Chronique d'une crise...», *op. cit.*, p. 1556.

### C. *Il faut encore avoir égard au rôle des médias*

L'on ne saurait sous-estimer l'importance d'une règle constitutionnelle non-écrite. Elle commande les rapports du Roi avec ses ministres et, de manière plus large, ses interlocuteurs politiques. «Nul ne peut découvrir la couronne». Nul ne peut révéler la teneur des propos du Roi lors d'entretiens particuliers.

À partir du 10 février 2008, le journal *De Standaard* publie néanmoins une série d'articles qui relatent par le menu la crise politique de la fin 2007. Le dossier est composé au départ d'une série de confidences recueillies par une équipe de journalistes auprès des protagonistes de la crise, en l'occurrence des hommes et des femmes politiques, pour l'essentiel flamands.

L'un des papiers fait sensation. Il fait état des propos que le Roi aurait tenus à certains de ses interlocuteurs. Des idées lui sont prêtées. De manière négative : non au confédéralisme et au démantèlement des institutions scientifiques nationales. De manière positive : oui à la sécurité sociale et au dialogue intercommunautaire.

Il a fallu rappeler, à cette occasion, que les interlocuteurs du Roi doivent s'en tenir à une règle de stricte confidentialité. Il n'y a pas lieu d'essaimer tout ou partie des propos à l'extérieur. Conférences de presse improvisées aux grilles du palais, fuites en direction de la presse écrite ou audiovisuelle sont à proscrire<sup>10</sup>.

### D. *Comment ne pas tenir compte, enfin, des réactions de l'opinion publique?*

Le Roi est, avant toute chose, le roi des Belges.

En 1831, il a été choisi par les membres du Congrès national.

Depuis lors, ses descendants font l'objet d'un «plébiscite permanent». Le Roi doit conserver et mériter la confiance des Belges. Celle-ci ne se mesure pas en termes électoraux ni même sondagiers.

Elle se vérifie chaque jour à l'occasion des contacts que le Roi peut avoir ou des réactions qui peuvent accueillir ses discours et ses démarches.

Elle n'est pas acquise une fois pour toutes. Elle est fragile. Elle est particulièrement importante dans un État qui est parfois à la recherche de points de repère.

\*  
\*   \*

<sup>10</sup> F. DELPÉRÉE, «La parole est d'argent», *Rév. gén.*, mars 2008; ID., «Belgique, la double crise», *Rev. dr. publ.*, 2008, p. 1563.



L'on me demande parfois si Albert II est de même taille que Baudouin I<sup>er</sup> et si Philippe pourra s'inscrire commodément dans les pas de son père et dans ceux de son oncle.

La question est stupide. Et ceux qui acceptent de répondre à ces questions<sup>11</sup> font de la psychologie de bazar, du journalisme *people* ou du droit constitutionnel «pour les nuls».

À chaque Roi de choisir, dans le respect de la Constitution, le costume qui lui convient. À chacun aussi de s'adapter à une société qui change et qui s'internationalise.

---

<sup>11</sup> F. DELPÉRÉE, «Frères et rois», *Rev. gén.*, 2003/8-9.





Un projet de reforme qui s'arrête  
au milieu du gué?

Quelques considérations sur le  
rôle du Grand-Duc dans le projet  
de révision constitutionnelle

Marc ELVINGER

*Avocat à la Cour*



La réforme constitutionnelle opérée moyennant la loi du 12 mars 2009 – à la suite de ce qu'il faut bien appeler la « crise de l'euthanasie » – a eu comme objet d'enlever au Grand-Duc le pouvoir, respectivement le devoir, de « sanctionner » les lois, mettant ainsi fin à la participation du Chef de l'État à la fonction législative.

En effet, alors qu'antérieurement l'article 34 de la Constitution disposait que *« Le Grand-Duc sanctionne et promulgue les lois. Il fait connaître sa résolution dans les trois mois du vote de la Chambre »*, cette même disposition dit désormais que *« Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre »*.

Ainsi s'est trouvée opérée dans la hâte – imposée par le souci que l'attitude adoptée par le Grand-Duc ne compromette pas l'entrée en vigueur, dans les délais normaux, de la loi votée par la Chambre des Députés, ce qui aurait conféré à l'incident une portée d'une autre nature – une réforme en demi-teinte puisqu'elle laisse au Chef de l'État le pouvoir, respectivement le devoir, de promulguer la loi votée par la Chambre des Députés.

Sous ce rapport, le commentaire fait par le Conseil d'État relativement au texte nouveau sonnait comme une mise en garde à l'adresse du Chef de l'État : *« La promulgation, écrivait le Conseil d'État, 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 (...) 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 »*.

Ledit article 5 de la Constitution fait jurer au Grand-Duc *« d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg »*.

Façon assez tranchée de signifier au Chef de l'État que des états d'âme d'ordre personnel ne devraient pas venir interférer une fois de plus dans l'accomplissement de ses fonctions constitutionnelles. Moins de mansuétude, ainsi, de la part du Conseil de l'État que la part du Premier Ministre quand, au moment de saisir la Chambre des Députés du projet de loi de révision de l'article 34, celui-ci justifiait la réforme par le souci de *« respecter la liberté de conscience du Grand-Duc »*, en ajoutant que *« l'opinion du Grand-Duc mérite le même respect que l'opinion de tout un chacun »*.

Affaire d'opinion? Affaire d'institutions?

Quant au public en général, il risquait, à l'instar du soussigné, de ne pas se retrouver dans tant de subtilités : si le Grand-Duc ne se sent pas en mesure de « sanctionner » une loi, comment pourrait-il se sentir en mesure de la « promulguer »? Dans un cas comme dans l'autre, en effet, il concourt d'une manière ou d'une autre à en assurer l'entrée en vigueur et la mise en application.

Adoptant une approche plus pragmatique, le projet de révision constitutionnelle, prévoit d'aller plus loin sous ce rapport moyennant ce que l'on qualifiera de « sortie par le haut » : Une « sortie » puisqu'il est prévu que l'article 85 dispose à l'avenir que la promulgation des lois sera le

fait du Gouvernement et non plus du Grand-Duc<sup>1</sup>; mais une sortie «par le haut» du fait de la justification mise en avant par la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle à l'appui de sa proposition, justification qui se lit comme suit :

*«La révision (opérée en 2009) 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'État authentifie le texte voté par la Chambre des Députés et le rend exécutoire (...). 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'État 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»<sup>2</sup>.*

En d'autres termes : les fonctions élevées au Chef de l'État, l'intendance au Gouvernement! Ainsi tout sera pour le meilleur dans le meilleur des mondes possibles.

Quoi qu'il en soit des raisons profondes qui sous-tendent la réforme sous ce rapport, celle-ci aboutira à mettre, sur ce point au moins, la règle constitutionnelle en accord avec la réalité politique.

Force est cependant de constater que pareille conciliation, le projet de réforme ne la réalise pas pour ce qui est de la fonction réglementaire actuellement dévolue au Chef de l'État. À son propos, la volonté affichée par la Commission de Révision de mettre en accord la lettre de la Constitution avec l'esprit des institutions et avec la réalité politique qui les sous-tend peine à se traduire dans les textes proposés, comme si l'on avait peur de vider l'institution grand-ducale de son contenu en lui «enlevant» des pouvoirs qu'en pratique elle n'exerce pourtant plus depuis très longtemps.

On rappellera ici que le Luxembourg a connu une importante réforme du pouvoir réglementaire moyennant une loi de révision constitutionnelle du 19 novembre 2004. Cette réforme a eu un triple objet :

- 1° elle a «légalisé» les règlements ministériels – condamnés par plusieurs arrêts de la Cour Constitutionnelle – moyennant l'adoption d'un article 76 disposant que *«Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37 alinéa 4 de la Constitution – dispositions qui servent actuellement de fondement au pouvoir réglementaire du Grand-Duc – le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son gouvernement de prendre des mesures d'exécution»*;
- 2° par entérinement, à notre sens ampliatif, de la jurisprudence, notamment celle de la Cour Constitutionnelle, la réforme opérée en 2004

<sup>1</sup> «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».

<sup>2</sup> Doc. parl., n° 6030, p. 38, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 201.

a encadré l'exercice de la fonction réglementaire en précisant à l'article 32 (3) de la Constitution que dans les matières dites réservées – c'est-à-dire réservées à la loi par la Constitution – *«le Grand-Duc ne peut prendre des règlements d'exécution qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi»*;

3° enfin, elle a introduit la possibilité, pour la loi, d'octroyer un pouvoir réglementaire aux établissements publics, possibilité entretemps mise en œuvre au bénéfice du Commissariat aux Assurances, de la Banque Centrale du Luxembourg et de la Commission de Surveillance du Secteur Financier.

Alors que la réforme du pouvoir réglementaire opérée en 2004 était de substance, celle qu'il est proposé d'opérer dans le cadre de la refonte d'ensemble de la Constitution est largement de forme.

Certaines formulations qu'il est envisagé d'adopter sont certes révélatrices de la volonté de marquer la limite des pouvoirs reconnus en cette matière au Grand-Duc et d'explicitier que c'est en fait, et désormais aussi plus largement en droit, le Gouvernement qui est en charge de la fonction réglementaire. Pourtant, les auteurs du projet n'ont apparemment pas osé franchir le pas – que la logique sous-tendant la réforme, à savoir mettre les textes en accord avec la réalité politique, aurait pourtant commandée – en disposant carrément que c'est le Gouvernement qui exerce directement, et seul, sans le concours du Chef de l'État, le pouvoir réglementaire.

Cette hésitation aboutit à des textes que le soussigné considère comme inutilement compliqués et qui mettent décidément à mal maxime suivant laquelle *«Donner et retenir ne vaut»*.

Trois articles du projet de réforme sont consacrés au pouvoir réglementaire du Grand-Duc, à savoir les articles 54, 55 et 99.

Les articles 54 et 55 se bornent en fait à reprendre la teneur des articles 36 et 32 paragraphes 3 et 4 de la Constitution actuelle en disposant pour l'essentiel que *«Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois»* et que *«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»*.

L'innovation réside dans l'article 99 de la proposition de réforme, qui, dans son paragraphe (1), est appelé à disposer que *«Tout projet de (...) règlement grand-ducal ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération en Conseil de Gouvernement»* et dont le paragraphe (2) prévoit d'ajouter que *«Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc»*.

Ceci alors que l'article 52, paragraphe 3 de la Constitution refondue continuera de disposer, comme le fait l'actuel article 45, que *«Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable»*.

Ainsi donc, alors que selon l'article 54, le Grand-Duc «prend» les règlements grand-ducaux – moyennant, cependant, contresign ministériel – l'article 99 nous apprend qu'il est plutôt appelé à (seulement) les «signer» une fois qu'ils auront été «arrêtés» par le Conseil de Gouvernement qui, de toute façon, doit «délibérer» sur toute disposition soumise au Grand-Duc.

Tout cela n'est-il pas de nature à donner le tournis au lecteur, même passablement éclairé?

Au-delà des problèmes de lisibilité et de transparence que soulèvent des textes aussi alambiqués – la question se pose de savoir si, en encadrant ainsi au plus près le pouvoir réglementaire, on ne s'attaque pas à un problème inexistant en laissant, par contre, sans solution celui qui est susceptible de se (re)présenter en pratique.

Car les crises – qu'il s'agisse de celle de l'avortement en Belgique ou de celle de l'euthanasie au Luxembourg – ne viennent jamais de ce que le Chef de l'État prétendrait prendre, arrêter, délibérer ou signer des normes, qu'elles soient légales ou réglementaires, qui ne seraient pas le fait d'une initiative du Parlement ou du Gouvernement. Le problème ne vient jamais de ce que, pendant que le Grand-Duc veut, la Chambre des Députés ou le Gouvernement ne veulent pas; le problème survient toujours quand la Chambre des Députés ou le Gouvernement veulent, alors que le Grand-Duc ne veut pas! En substance, le problème découle du fait que tout en ne pouvant rien faire qui ne traduise pas la volonté de la Chambre des Députés ou du Gouvernement, le Grand-Duc se doit de tout faire qui soit voulu par lesdits organes.

Et c'est l'occasion de souligner qu'une réforme consistant à charger purement et simplement le Gouvernement, plutôt que le Grand-Duc, du pouvoir réglementaire ne devrait pas être perçue comme une réforme privant le Grand-Duc de certaines de ses attributions. Car ces attributions, *de facto*, il y a longtemps qu'il ne les a plus, ou du moins ne les exerce plus. Mettre les textes constitutionnels en accord avec la réalité politique reviendrait bien plus à *libérer* le Grand-Duc d'une charge qui peut aisément devenir insupportable du fait qu'elle ne consiste en rien d'autre que de *devoir* donner effet ou *vouloir* d'autrui.

Car, en pratique, comment un Grand-Duc ayant déclaré ne pas vouloir «sanctionner» une loi légalisant l'euthanasie, peut-il dans la logique qui a été la sienne dans le cadre de la procédure législative, en âme et conscience «prendre» tel ou tel règlement grand-ducal appelé à rendre ladite loi opérationnelle et à en assurer ainsi l'applicabilité.

De fait, ce ne sont pas seulement les dispositions consacrées au pouvoir réglementaire qui donnent l'impression d'une réforme qui s'arrête comme au milieu du gué.

Le même constat vaut en particulier pour ce qui est des pouvoirs du Grand-Duc de dissoudre la Chambre des Députés.

En effet, alors que l'article 78 du projet de réforme dispose que «*Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99*», ledit article 99, paragraphe (3) stipule



quant à lui que *«La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement»!*

Pourquoi, dans ces conditions, ne pas tout simplement prévoir que la Chambre des Députés peut être dissoute par une décision du Conseil de Gouvernement? D'autant plus que le texte actuel semble laisser l'apparence d'un pouvoir au Chef de l'État en faisant de la délibération du Conseil de Gouvernement une condition certes nécessaire mais pas pour autant suffisante d'une dissolution de la Chambre, celle-ci étant par ailleurs conditionnée par la volonté du Chef de l'État. Or, quelqu'un conçoit-il que dans la réalité des faits une délibération du Conseil de Gouvernement dans le sens de la dissolution de la Chambre des Députés ne soit pas aussitôt suivie d'une décision dans le même sens du Grand-Duc?

Au final, force est de constater que c'est seulement pour ce qui est de la promulgation des lois (cf. ci-avant) et pour ce qui est du dépôt des projets de loi que les auteurs du projet de révision sont allés au bout de l'ambition affichée de mettre le texte de la Constitution en accord avec le fonctionnement effectif des institutions. S'agissant, en effet, du déclenchement de la procédure législative, il est prévu de disposer à l'article 79 que *«Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption»* alors que selon le texte actuellement en vigueur, cette prérogative appartient au Grand-Duc.

Mais de manière peut-être révélatrice, les auteurs du projet de réforme ne semblent pas avoir entièrement réalisé que de la sorte le gouvernement est seul maître du dépôt d'un projet de loi. Pourquoi, sinon, l'article 99, paragraphe (1) soumettrait-il non seulement tout «projet de règlement» mais encore «tout projet de loi» à une délibération du Conseil de Gouvernement. À moins qu'il s'agisse de lever tout doute quant au fait que tel qu'utilisé à l'article 79, le terme «gouvernement» ne saurait être entendu comme se référant simplement au ministre du ressort mais doit s'entendre comme visant le gouvernement dans son ensemble, délibérant collectivement.

Si l'on demandait son avis au soussigné, il recommanderait d'aller plus loin dans la logique invoquée par les auteurs de la réforme eux-mêmes à l'appui de leur démarche et de confier au seul gouvernement les fonctions formellement exercées par le Grand-Duc mais en réalité assumées par le Gouvernement lui-même et auxquelles le Chef de l'État ne peut pas, politiquement, et même constitutionnellement, refuser son concours sans déclencher aussitôt une crise institutionnelle.



# Questions sur le nouvel agencement des pouvoirs voulu par les auteurs de la proposition de révision de la Constitution

Paul SCHMIT

*Conseiller d'État*

## SOMMAIRE

I. De l'effacement du pouvoir monarchique à la symbiose entre le pouvoir gouvernemental et la majorité parlementaire .....	153
A. La montée du pouvoir parlementaire .....	153
B. L'émancipation du pouvoir gouvernemental et l'apparition des partis politiques.....	154
C. Le clivage majorité/opposition au sein du Parlement .....	155
II. La fonction constituante de la Chambre des députés.....	157
A. La mise à mal de la supériorité de la Constitution par la banalisation de ses révisions.....	157
B. L'intérêt d'un retour à un plus grande rigidité constitutionnelle .	158
III. Le rôle futur du Grand-Duc.....	159
A. La portée de ses pouvoirs comme chef de l'État .....	159
B. Le partage du pouvoir exécutif avec le gouvernement.....	160
C. Le promulgation des lois, une prérogative du chef de l'État? ...	161



*Le Conseil d'État ne parle pas, il écrit. Et, lorsqu'il s'exprime, il le fait de façon collégiale, ne laissant que rarement percer des avis séparés, pour le reste émis sous le sceau de l'anonymat.*

*Fidèle à cette tradition, je vous prie de considérer ma réflexion sur le nouvel agencement des pouvoirs institutionnels prévu dans la récente proposition de révision de la Constitution comme une opinion personnelle qui n'engage en rien l'institution dont je suis l'un des membres.*

## I. DE L'EFFACEMENT DU POUVOIR MONARCHIQUE À LA SYMBIOSE ENTRE LE POUVOIR GOUVERNEMENTAL ET LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE

Dans l'ouvrage «Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux»<sup>1</sup>, rédigé par un collectif de Conseillers d'État à l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire de l'institution en 2006, les auteurs avaient déjà souligné l'opportunité d'un nouvel ordonnancement de notre Loi suprême ainsi que l'utilité de mettre à jour le chapitre relatif aux droits et libertés constitutionnels et de repenser la place qui reviendra désormais aux différents pouvoirs de l'État.

Cette recommandation a été reprise par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés, qui a déposé le 21 avril 2009 une proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution<sup>2</sup>. Le grand mérite de cette proposition tient à la volonté de combler le fossé qui s'est creusé au fil des décennies entre la Constitution écrite et la Constitution vécue.

L'idée de reprendre formellement dans les textes la pratique coutumière apparue à côté du texte constitutionnel et d'adapter ce texte à l'exercice réel des pouvoirs apparaît ainsi comme l'une des raisons majeures de la refonte envisagée.

Pour apprécier l'opportunité, voire la pertinence des choix préconisés par la commission parlementaire, jetons un bref regard en arrière.

### A. La montée du pouvoir parlementaire

L'évolution historique de nos institutions est usuellement présentée comme étant caractérisée par l'effacement progressif du principe monarchique face à la montée du pouvoir parlementaire. La révision constitutionnelle de 1919, avec l'introduction du suffrage universel et la désignation de la Nation comme siège de la souveraineté, est considérée comme le paroxysme de cette évolution. S'y ajoute qu'en 1948 le Constituant a disposé formellement que le régime politique national est celui de la démocratie parlementaire ou démocratie représentative.

<sup>1</sup> Cf. Partie III, «Essai sur une refonte de la Constitution».

<sup>2</sup> Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (Doc. parl., n° 6030), reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 201.

La Chambre des députés en devient le représentant de la Nation souveraine. Grâce à l'élection de ses membres au suffrage universel et direct, elle peut se targuer d'une légitimité démocratique à laquelle aucune autre institution étatique ne peut prétendre. Forte de ce rôle institutionnel, la Chambre se considère comme le premier des pouvoirs constitutionnels.

Or, l'analyse ci-avant omet de prendre en compte l'évolution des relations entre le Grand-Duc et son cabinet. Le cabinet des conseillers de la Couronne a en effet su s'émanciper dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle de la tutelle monarchique, ceci plus particulièrement à partir de l'avènement au trône de la dynastie des Nassau-Weilburg.

## B. L'émancipation du pouvoir gouvernemental et l'apparition des partis politiques

L'expression classique «pouvoir exécutif» ne reflète que très incomplètement l'étendue réelle des fonctions d'un gouvernement moderne qui ne se cantonne pas dans l'exécution servile des lois votées par un autre pouvoir, mais qui conçoit la politique et conduit les affaires de l'État. C'est donc le gouvernement bien plus qu'aucun autre pouvoir institutionnel qui maîtrise l'action politique et qui détient «la puissance organisatrice de la vie sociale»<sup>3</sup>.

Un troisième phénomène à prendre en considération est l'apparition à la même époque de partis politiques de mieux en mieux structurés et de groupes parlementaires de plus en plus soudés. Grâce au scrutin de listes introduit à partir de 1919, les partis arrivent aujourd'hui à monopoliser largement les élections et à peser sur la formation des gouvernements.

Le rôle institutionnel des partis, la portée de l'interdiction du mandat impératif face à l'allégeance nécessaire des députés à leur parti, le statut juridique des formations politiques, les dotations financières non négligeables dont elles profitent à charge du budget de l'État, sont autant de questions qui mériteraient une analyse à part dépassant le cadre de la présente intervention.

\*  
\*   \*   \*

Dans une démocratie représentative, le propre du Parlement est de faire les lois et de contrôler l'action gouvernementale.

Depuis la suppression de la sanction grand-ducale lors de la révision constitutionnelle du 12 mars 2009, la Chambre exerce formellement à elle seule la première de ces fonctions, abstraction faite de l'initiative législative qu'elle continue à l'heure actuelle de partager avec le Grand-

<sup>3</sup> Le terme est emprunté à Ch.-L. HAMMES, «Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. Essai sur son évolution», in *Le Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg*, livre jubilaire paru à l'occasion du 100<sup>e</sup> anniversaire de sa création.

Duc<sup>4</sup> et du veto suspensif que peut exercer le Conseil d'État en refusant de dispenser une loi du second vote constitutionnel.

La complexité grandissante des domaines dans lesquels il faut légiférer, la maîtrise technique de ces matières par des services spécialisés de l'Administration au service du Gouvernement, le droit d'initiative législatif de celui-ci, son pouvoir d'animer et de contrôler le travail parlementaire grâce à la discipline des formations politiques de la majorité font que la loi devient l'expression de la volonté politique du Gouvernement et de la majorité parlementaire plutôt que d'être l'expression du pouvoir souverain représenté par l'ensemble du Parlement.

Selon Michel Troper «[l'idée de] remplacer (en 1958) la séparation des pouvoir législatif et exécutif par une division de la fonction gouvernementale et la fonction de contrôle ... permettait ... de soutenir que le Parlement devait se borner à contrôler le gouvernement et que c'est au gouvernement que revient le rôle principal, qui n'est pas seulement d'exécuter la loi, mais bien de coordonner et diriger toutes les actions qui concourent au gouvernement du pays, c'est-à-dire concevoir une politique, construire et animer une majorité parlementaire qui la soutiendra, préparer et faire voter les lois, produire les règles qui ne sont pas formellement législatives ou conduire la politique extérieure»<sup>5</sup>.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, la réservation à la loi du droit de restreindre les droits et libertés constitutionnels était une garantie contre toute dérive autoritaire du pouvoir gouvernemental exercé notamment par le monarque, alors qu'il lui fallait à chaque fois l'accord du Parlement, jaloux des libertés démocratiques inscrites dans la Constitution. Aujourd'hui, cette protection n'existe plus que dans la mesure où la majorité parlementaire est disposée à placer la préservation des libertés publiques devant toute autre considération politique tenant par exemple aux aspirations de sécurité très présentes dans le discours politique dans nos sociétés modernes.

### C. Le clivage majorité/opposition au sein du Parlement

Etant donné que le Gouvernement est à même de gérer les affaires de l'État avec l'appui de «sa» majorité, le contrôle de l'action gouvernementale n'est plus non plus assuré par le Parlement dans son ensemble, mais revient en fait principalement aux partis de l'opposition, abstraction faite des missions de la Cour des comptes et du Médiateur.

Face à la symbiose entre le Gouvernement et «sa» majorité parlementaire, suffit-il dès lors que la Constitution se réclame de la séparation des pouvoirs, et que nous continuions à vouer une confiance totale à la loi? Ne faudrait-il pas profiter du chantier ouvert par la proposition de révi-

<sup>4</sup> En vertu de l'article 79 de la proposition de révision constitutionnelle, le droit d'initiative législative est directement accordé au Gouvernement.

<sup>5</sup> M. TROPER, *Terminer la Révolution – la Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006, p. 180.

sion de notre Loi fondamentale pour réfléchir à la mise en place de nouveaux moyens juridiques pour préserver l'équilibre institutionnel?

Contrairement à de nombreuses autres démocraties parlementaires européennes, le Luxembourg ne connaît pas le bicamérisme où la composition normalement différente de la deuxième assemblée requiert des concessions de la majorité gouvernementale présente à la première Chambre et permet ainsi un rééquilibrage des forces politiques en présence.

Nonobstant les limites qu'y impose naturellement la technicité de la matière législative, un appel plus fréquent à la démocratie directe pourrait-il être envisagé pour renforcer le contrôle démocratique de l'action gouvernementale?

Ou serait-il concevable d'accorder à la minorité parlementaire le droit de saisir le juge constitutionnel de questions législatives particulièrement sensibles dès avant la promulgation de la loi adoptée avec les voix de la majorité? Quelles seraient les matières légales à retenir à cette fin? Serait-il concevable de confier par ailleurs une initiative similaire au Conseil d'État, comme d'aucuns le suggèrent? Or, ne risquerait-on pas de la façon de transformer le contrôle démocratique de l'opportunité de l'action politique en contrôle purement juridictionnel de la légalité de l'acte posé, abstraction faite de l'allongement des délais d'aboutissement de la procédure législative?

Une alternative aux pistes de réflexion esquissées pourrait-elle consister à élargir le spectre des lois dont l'adoption requiert la réunion des voix des deux tiers des députés aux textes légaux traitant plus particulièrement des droits et libertés fondamentaux? Ou pareille solution risquerait-elle de mener à des minorités de blocage susceptibles d'entraver indûment le processus décisionnel à la Chambre? La multiplication des matières législatives requérant une majorité qualifiée ne conduirait-elle pas par ailleurs à la banalisation de cette procédure qui *a priori* devrait restée singulière et exceptionnelle, comme réservée à la révision de la seule Constitution?

La diversité des voies envisageables pour répondre au problème ne semble avoir pour égal que le nombre des arguments plaçant contre l'instauration des moyens institutionnels évoqués. Faut-il dès lors s'accommoder de la situation critiquée?

Dans son ouvrage «La démocratie politique», Philippe Braud rappelle que «La loi de la majorité gouverne le fonctionnement des institutions représentatives ... Dans le processus d'élaboration de la loi la minorité est réduite juridiquement à s'incliner devant le vote majoritaire»<sup>6</sup>. Il constate que «Cela ne signifie pas sa totale impuissance» grâce à l'écho que les critiques de l'opposition peuvent soulever dans l'opinion publique voire dans la majorité elle-même, et il stigmatise le rôle dynamique qu'une opposition organisée peut jouer dans la politisation des mécontentements et dans la formulation d'attentes et d'exigences.

<sup>6</sup> Ph. BRAUD, *La démocratie politique*, Paris, Ed. du Seuil, édition revue de 2003.



Tenté de me rallier à la conclusion du Professeur Braud, je pense pourtant que le Gouvernement et la majorité parlementaire devront veiller que le débat politique continue à avoir lieu dans l'enceinte institutionnelle, et que le Parlement ne voie pas son rôle limité à accepter ou à refuser en bloc des paquets de décisions négociées et ficelées ailleurs.

## II. LA FONCTION CONSTITUANTE DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Tandis que les prérogatives parlementaires pour faire les lois et contrôler le Gouvernement ont été altérées depuis que ce dernier a pris les rênes de l'État, la fonction constituante de la Chambre est largement restée intacte.

Le recours toujours plus fréquent fait par la Chambre à son pouvoir constituant a pourtant de quoi inquiéter.

### A. La mise à mal de la supériorité de la Constitution par la banalisation de ses révisions

D'abord en raison de la cadence à laquelle la Constitution a été modifiée notamment depuis l'allègement de la procédure de révision en décembre 2003. Depuis 2004, 12 cycles de révision visant 21 articles différents ont eu lieu donnant à la cadence des modifications constitutionnelles un rythme semestriel.

Ensuite, en raison de l'absence de suites contraignantes réservées aux arrêts de la Cour constitutionnelle qui pour le surplus ont eu plus d'une fois pour effet que la Constitution fut adaptée à la loi jugée inconstitutionnelle, alors que l'on aurait dû s'attendre au contraire.

Dans sa contribution «Le mécanisme de la révision constitutionnelle au Grand-Duché de Luxembourg» publiée au *Journal des tribunaux Luxembourg*, le Professeur Gerkrath estime que «Confiner dans un système unicaméral le pouvoir de révision au législateur ordinaire fait peser sur ce dernier une grande responsabilité notamment lorsque la Constitution ne lui pose aucune borne matérielle»<sup>7</sup>. Et de conclure «qu'en l'absence de contrôle sur la constitutionnalité des lois de révision, la Chambre des députés est le seul maître de la Constitution et n'aura à rendre des comptes que dans l'hypothèse d'une consultation référendaire dont le déclenchement est improbable s'il n'est pas soutenu par un nombre significatif de députés. Il lui incombe donc la responsabilité d'user de son pouvoir de révision avec parcimonie et sagesse pour ne pas transformer la Constitution en loi ordinaire».

<sup>7</sup> J.T.L., 2009, p. 174.

Le Conseil d'État<sup>8</sup> et la Commission parlementaire des Institutions et de la Révision constitutionnelle<sup>9</sup>, reliés par la Commission de Venise<sup>10</sup>, se sont inquiétés de la banalisation des révisions constitutionnelles qui a pris cours depuis la simplification des modalités de révision fin 2003.

En effet, des révisions trop fréquentes mettent à mal la supériorité et la stabilité de la Loi suprême.

Prochainement le pays disposera d'une Constitution nouvellement ordonnancée dont le texte aura été mis à jour et dont les fictions, sources de maint malentendu sur la portée effective des dispositions, auront disparu. Le besoin d'innover, de corriger, de rapiécer ne se fera plus guère sentir. Il en sera certainement moins nécessaire de procéder à tout bout de champ à des adaptations isolées à la cadence connue au cours des dernières années.

## B. L'intérêt d'un retour à un plus grande rigidité constitutionnelle

N'y aurait-il pas intérêt à reconsidérer dès lors la procédure de révision pour mettre la Constitution mieux à l'abri d'intérêts politiques passagers et de revendications momentanées, tout en sachant qu'il faudra assortir la nouvelle procédure de révision à mettre en place d'exigences plus formelles et partant moins flexibles? La critique du caractère trop souple de la procédure de révision actuelle et la mise en cause de la possibilité de procéder à une révision constitutionnelle dans des formes à peine plus solennelles et dans des délais à peine plus longs que ce qui est nécessaire pour adopter une loi ordinaire ne font cependant pas plaider pour une quasi-immuabilité de la Loi suprême. En effet, l'immuabilité s'avérerait une source d'autres tares affectant à la longue tant l'acceptation de la Constitution que son application, puisque ni sa lettre ni son esprit n'arriveraient plus à évoluer. Tout en optant dès lors pour la voie du milieu en vue de protéger notre Loi suprême contre des modifications intempestives, tout en évitant au texte constitutionnel de se scléroser, ne vaudrait-il pas la peine d'étudier les possibilités de redonner à la procédure de révision parlementaire un caractère plus solennel en rehaussant l'acte au-dessus du vote d'une loi qui ne se distingue de la loi ordinaire que par l'obligation d'intervenir à la majorité qualifiée des deux tiers des députés et d'être répétée à trois mois d'intervalle?

<sup>8</sup> Avis du Conseil d'État du 9 décembre 2008 relatif au projet de révision de l'article 34 de la Constitution (*Doc. parl.*, n° 5967).

<sup>9</sup> *Op. cit.* (*Doc. parl.*, n° 6030) reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 201.

<sup>10</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), avis intérimaire sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg (adopté lors de la 81<sup>e</sup> session plénière, Venise, 11-12 décembre 2009), reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 201.

### III. LE RÔLE FUTUR DU GRAND-DUC

Un autre volet du réagencement des pouvoirs institutionnels concerne la place plus marquée que les auteurs de la proposition de révision prévoient de réserver au Gouvernement. Parallèlement, les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc vis-à-vis du Gouvernement, mais surtout vis-à-vis du Parlement sont sujettes à modification.

Les changements en question sont considérés par la Commission de Venise<sup>11</sup> comme un affaiblissement considérable des pouvoirs du Grand-Duc surtout en rapport avec le Parlement. Certaines voix préconisent à leur tour, en s'inspirant du modèle constitutionnel suédois, de réduire le rôle futur du Grand-Duc à des attributions purement protocolaires.

#### A. La portée de ses pouvoirs comme chef de l'État

Selon l'article 33 de la Constitution actuelle, le Grand-Duc cumule les fonctions de chef de l'État et de titulaire formel du pouvoir exécutif; cette situation ne changera d'ailleurs pas d'après la proposition de révision constitutionnelle<sup>12</sup>. Il est en plus symboliquement présent dans les autres pouvoirs (cf. notamment art. 47 et 49).

Depuis la révision de l'article 33, le 12 janvier 1998, la Constitution précise que le Grand-Duc est le chef de l'État<sup>13</sup>. Ce statut implique pour le monarque :

- une fonction symbolique, représentative de l'identité du pays, de sa permanence et de son unité;
- un rôle de gardien des institutions, grâce à la continuité plus grande qui est le propre de sa fonction; et
- enfin une mission d'arbitre dans des circonstances politiques difficiles, où il peut faire jouer son autorité morale pour désamorcer la crise.

Voir dans les attributions grand-ducales ainsi définies des fonctions purement symboliques ne me semble pas refléter correctement la réalité des choses.

L'interprétation que Bagehot a donnée du pouvoir royal au Royaume-Uni apparaît comme plus nuancée : « *The right to be consulted, the right to encourage, the right to warn* »<sup>14</sup>.

D'ailleurs, du moment que le Grand-Duc se voit confier le rôle de gardien des institutions ou celui d'arbitre en cas de crise politique, il sera surtout obligé de faire preuve de neutralité politique bien plus que d'abstention, car la tâche comporte forcément des interventions dans des décisions politiques.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Doc. parl.*, n° 6030; cf. art. 4 et 52, al. 2.

<sup>13</sup> Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (*Doc. parl.*, n° 3908).

<sup>14</sup> W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 1867.

Si en outre l'exercice des prérogatives grand-ducales requiert *a priori* le consentement tant du monarque que du gouvernement «le premier est pourtant [d'après le Conseil d'État limité à avaliser] l'action du second sans avoir la possibilité d'y apporter un quelconque changement. Il est lié par l'action gouvernementale»<sup>15</sup>.

## B. Le partage du pouvoir exécutif avec le gouvernement

Concernant le pouvoir exécutif, une évocation explicite du Gouvernement comme pouvoir institutionnel à part entière est certes justifiée au regard de son rôle de «puissance organisatrice de la vie sociale». La proposition de révision maintient néanmoins le Grand-Duc comme titulaire du pouvoir exécutif, tout en mentionnant de manière explicite au nouvel article 96 la fonction première du Gouvernement qui est celle de diriger les affaires de l'État.

Par ailleurs, le texte proposé de l'article 99<sup>16</sup> mérite d'être clarifié alors qu'aux termes des articles 54 (pour l'exécution des lois) et 123 (pour l'exécution des traités) c'est le Grand-Duc qui prend les règlements et arrêtés grand-ducaux. Dans la mesure où la fonction exécutive sera formellement maintenue auprès du Grand-Duc, continuant à agir sur initiative du Gouvernement, ne conviendrait-il pas de disposer que c'est le Grand-Duc qui prend les règlements et arrêtés grand-ducaux sur avis ou proposition conforme du Gouvernement? Le libellé de cet article aurait en effet avantage à être mis en phase tant avec celui des articles 54 et 123 précités qu'avec la possibilité du Grand-Duc prévue à l'article 97 de déléguer le pouvoir réglementaire, qu'il détient de par la Constitution, «dans les cas qu'il détermine aux membres du Gouvernement» (plutôt que de «son» Gouvernement).

Quant à la définition du rôle du chef de l'État, l'article 4 de la proposition de révision reprend textuellement le libellé de l'actuel article 33, première phrase : «Le Grand-Duc est le chef de l'État, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale».

Le chef de l'État, comme symbole de l'unité nationale, ne soulève pas de commentaire, si ce n'est le rappel du devoir de réserve du Grand-Duc en rapport avec des décisions politiques dont la responsabilité revient à d'autres organes constitutionnels.

Il est par contre plus difficile d'imaginer comment le Grand-Duc peut être le garant de l'indépendance nationale. L'expression ne se réfère-t-elle pas, sans le dire correctement, à une situation de crise où, comme en 1940, l'indépendance est en jeu? La Grande-Duchesse Charlotte avait bien compris combien sa fonction et sa personne représentaient l'identité et l'indépendance nationales, valeurs qu'il fallait mettre à l'abri de l'envahisseur. Grâce à l'exil librement choisi, elle pouvait ainsi symboliser

<sup>15</sup> Avis du Conseil d'État du 6 mai 1994 (Doc. parl., n° 3908<sup>1</sup>).

<sup>16</sup> Art. 99, §2 : «(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc».

à partir du monde libre la légitimité et la continuité institutionnelle du pays en attendant la fin de l'occupation nazie.

Il me semble que la nouvelle Constitution ait avantage à évoquer dorénavant le Grand-Duc comme symbole de l'indépendance nationale plutôt que comme son garant.

L'article 100 de la proposition de révision prévoit le transfert au Gouvernement du pouvoir de nomination aux emplois publics. Cette modification vaut également pour la nomination des magistrats (art. 117, 119 et 120 de la proposition de révision).

Abstraction faite d'éventuels projets en lice sur l'instauration d'un ordre judiciaire unique ou sur la création d'un Conseil supérieur de la Magistrature est-il nécessaire de priver le Grand-Duc de cette prérogative?

Alors que le Grand-Duc est lié par les propositions lui soumises par le Gouvernement, intervenant, le cas échéant, sur avis de la Cour supérieure de justice ou de la Cour administrative, l'argument qu'il faut éviter au Grand-Duc d'intervenir dans des décisions politiques ne convainc guère en présence du maintien de sa prérogative de nommer les membres du gouvernement, nominations politiques par excellence. Il est par ailleurs surprenant de voir enlever au « chef suprême de l'armée » la prérogative formelle d'en nommer les cadres. Enfin, se référant à la critique larvée de la Commission de Venise, l'on peut se demander si la nomination par le Grand-Duc aux hautes fonctions de la magistrature ne documenterait pas mieux l'indépendance du pouvoir judiciaire que des nominations effectuées par le gouvernement?

### C. Le promulgation des lois, une prérogative du chef de l'État?

La proposition de révision prévoit encore d'enlever au Grand-Duc la promulgation des lois et de confier cette compétence au Gouvernement. Lors de la récente modification de l'article 34 de la Constitution, le Conseil d'État avait considéré la promulgation comme une compétence relevant du pouvoir exécutif –, à mon avis, à tort. La Commission de Venise relève à bon escient que la promulgation des lois est normalement assumée par le chef de l'État. Cette interprétation semble partagée par la jurisprudence luxembourgeoise, à en juger par un arrêt de la Cour supérieure de justice remontant, il est vrai, à 1928<sup>17</sup>. Dans la mesure où il est prévu de continuer à confier au Grand-Duc le pouvoir exécutif, qui comporte la signature des règlements et arrêtés grand-ducaux ne serait-il pas conséquent de continuer à lui réserver la signature portant promulgation des lois?

Quelle est par ailleurs la portée de la promulgation? S'agit-il d'une compétence liée, comme l'a dit le Conseil d'État dans son avis précité

<sup>17</sup> C.S.J., 14 février 1928, *Pas. lux.*, 11, p. 387.

qui oblige le pouvoir qui en est investi à promulguer de façon quasiment aveugle le texte décidé par le Parlement?

La promulgation de la loi consiste à constater l'authenticité de sa genèse régulière, de son existence comme telle et de sa teneur, impliquant en outre l'ordre donné aux autorités administratives de la publier, de l'observer et de la faire observer. En empruntant l'idée au Professeur Delpérée, l'on pourrait comparer le rôle de l'autorité de promulgation à celui d'un notaire, puisqu'elle vérifie et atteste l'authenticité de la volonté exprimée par le Parlement. Le notaire a le droit et l'obligation de s'assurer que l'acte qu'il atteste est venu à exister de façon régulière. L'autorité de promulgation devrait dans cette logique s'assurer elle aussi que la teneur de la loi à promulguer correspond au texte voté par la Chambre et que la procédure d'adoption a été correctement appliquée.

Une dernière question est celle de savoir comment réagir en cas d'irrégularité constatée? Renvoi à la Chambre des députés ou, comme le suggère la Commission de Venise, contrôle externe de la compatibilité de la loi à promulguer avec les règles concernant l'adoption des lois? En guise de réponse, une approche en deux étapes me paraît concevable; en cas de doute sur la régularité, il pourrait y avoir d'abord une invitation à la Chambre des députés de vérifier si la procédure a été correctement menée à bien; ensuite, en cas de persistance du désaccord, il faudrait envisager la saisine de la Cour constitutionnelle par l'autorité de promulgation, autorité qui sera avantagement le chef de l'État.

Cette éventuelle attribution nouvelle de la Cour constitutionnelle envisageable dans le contexte de la promulgation ne doit pourtant pas être confondue avec les propositions avancées au sujet d'une saisine *a priori* de la Cour sur initiative du Conseil d'État ou d'une minorité déterminée de députés dès avant l'aboutissement de la procédure d'adoption parlementaire de la loi.

En guise de conclusion...

Au vu des nombreuses questions non encore tranchées par la proposition de révision et des points de vue différents qu'il est possible d'adopter face aux dispositions proposées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, il me semble utile d'organiser un débat le plus large possible au sujet des tenants et aboutissants de ce que pourra être le contenu de la Constitution après sa refonte. Toutes les questions soulevées ne trouveront bien évidemment pas leur empreinte dans le nouveau texte, mais il serait dommage de s'interdire l'évocation d'aspects innovateurs, au seul motif que ceux-ci risqueront, le cas échéant, de ne pas être retenus.



# Conclusions générales

**Rusen ERGEC**

*Professeur à l'Université du Luxembourg*





Après une cascade de révisions constitutionnelles que la doctrine a qualifiée de « frénésie », jointe en cela par le Conseil d'État qui a mis en garde contre la banalisation des révisions constitutionnelles, nous voici au seuil, cette fois-ci, d'une refonte de la Charte fondamentale. Le Constituant luxembourgeois est animé par trois préoccupations : la modernisation d'une terminologie désuète à certains égards, la nécessité de combler le fossé entre les textes et les pratiques et l'inscription dans la Constitution des règles coutumières.

La refonte n'est cependant pas synonyme de césure, encore moins de changement de système institutionnel. La monarchie parlementaire moniste continuera à dominer le paysage institutionnel. Le caractère unitaire et l'indivisibilité de l'État sont réaffirmés. Son caractère démocratique se trouvera concrétisé par une référence à l'État de droit d'inspiration allemande.

Quant aux droits fondamentaux, il convient de rappeler d'emblée que le Grand-Duché de Luxembourg a fait œuvre de pionnier dans la doctrine de la primauté des traités internationaux directement applicables. La jurisprudence applique régulièrement les nombreux traités sur les droits de l'homme ratifiés par le Grand-Duché. Elle est allée jusqu'à consacrer leur primauté sur la Constitution (laquelle est implicitement consacrée par l'interdiction constitutionnelle faite à la Cour constitutionnelle de contrôler les lois portant assentiment aux traités internationaux). En particulier, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, bénéficiant de l'autorité de la chose interprétée, est appliquée avec rigueur, même si certains égarements ont valu à Luxembourg quelques condamnations. Dans ces conditions, le catalogue constitutionnel des libertés, qui avait toute son importance au XIX<sup>e</sup> siècle, ne perd-t-il pas de son impact dans une certaine mesure, comme l'a si pertinemment soulevé le Doyen Prüm?

C'est oublier que le droit conventionnel international n'offre qu'un socle minimum que le droit national peut compléter et enrichir. Ainsi le veut le principe de subsidiarité comme l'a rappelé le juge Spielmann. De plus, la charge symbolique des libertés dans une démocratie leur réserve une place de choix dans la Loi fondamentale, comme l'a si pertinemment rappelé M. Meyers. On peut donc se demander avec la Commission de Venise et des intervenants comme le juge Spielmann et le professeur Gerkrath, si certains droits garantis au niveau international, comme ceux relatifs au droit à un procès équitable ou les garanties en cas de privation de liberté, ne mériteraient pas d'être consacrés dans la loi fondamentale, ce qui aurait aussi pour effet de les placer sous le contrôle de la Cour constitutionnelle. De plus, comme l'ont proposé D. Spielmann et J. Gerkrath toujours, une clause transversale disciplinant les restrictions aux libertés devrait être insérée.

Cela étant, le catalogue des libertés, inspiré de la Constitution belge de 1830, tel qu'enrichi par les droits de la deuxième et troisième génération, est largement maintenu. Mais le projet de Constitution fait œuvre de prudence et de sagesse en traitant dans une section distincte (4) les droits économiques et sociaux dont la justiciabilité, on le sait, souffre de

certaines difficultés. Pour le surplus, le Constituant a opté pour la sobriété : outre l'inviolabilité de la dignité humaine, qui offre au juge un puissant instrument de concrétisation et d'extension de la protection de l'individu, sans exclure tout danger de gouvernement des juges ou de «jurisprudence paternaliste» comme l'a souligné D. Spielmann, on retiendra notamment l'insertion du droit à un logement approprié (qualifié prudemment d'«obligation de moyen») ainsi que l'obligation pour les autorités de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens, pour lutter efficacement contre ce véritable cancre et dérobade qu'est le mutisme de l'administration. On peut cependant se demander, avec M. Seifert, si la classification des droits entre les sections 3 et 4 du Chapitre II ne devrait pas s'opérer de façon plus homogène de sorte que notamment l'obligation pour l'administration de répondre dans un délai raisonnable engendrant un véritable droit dans le chef des administrés devrait trouver sa place dans la section 3. De l'exposé de Mr Meyers, il est ressorti en tout cas que, dans la ligne des observations de Mr Seifert, le Constituant est conscient du danger de mélanger pêle-mêle les droits subjectifs de protection de l'individu avec des dispositions qui édictent des objectifs de politique générale comme l'obligation de promouvoir la langue luxembourgeoise ou les mesures propres à assurer une égalité de chances au profit des femmes. L'exemple belge consistant à les traiter dans une section distincte semble offrir une piste de solution.

Société multiculturelle et plurilingue à souhait mais fière de son substrat national, Luxembourg a savamment échappé aux convulsions linguistiques qui ont secoué ou secouent certains pays proches. La nouvelle mouture de la Constitution continue d'y veiller. Si les trois langues (luxembourgeoise, allemande et française), sont désormais explicitement identifiées comme langues utilisées en matière administrative et judiciaire, le luxembourgeois, langue nationale aux dires de la loi de 1984, conquiert une place de choix par l'obligation faite à l'État de la promouvoir.

Soulignons, en outre, quelques particularités qui, de prime abord, apparaissent comme des points de détail, mais sont susceptibles de produire des conséquences insoupçonnées. Ainsi, si le nouvel article réitère l'égalité de principe entre les étrangers et les nationaux au regard de la jouissance des droits fondamentaux, le terme «étranger» est remplacé par le substantif «toute personne». Ne peut-on en inférer, comme nous l'enseignent la jurisprudence et la doctrine, que désormais, les personnes morales jouiront comme les personnes physiques des droits et libertés constitutionnels pour autant que le droit en cause se prête à leur nature? On pense notamment au droit à la vie privée, à la protection des communications et des biens ainsi qu'à la liberté de commerce et d'industrie.

Autre initiative du Constituant qu'on doit saluer : le principe de la légalité dans l'organisation de l'enseignement, dont la rigidité pose maints problèmes en Belgique, est assoupli en permettant au législateur de déléguer à l'exécutif toutes les questions autres que celles de principe. Pour prendre un exemple, la lacune législative qui consiste à ne

pas prévoir un poste de vice-doyen à l'université peut utilement être complété par un règlement grand-ducal.

Mais la véritable refonte se situe au niveau de l'aménagement du pouvoir exécutif. S'inscrivant dans le courant contemporain des monarchies constitutionnelles s'orientant vers une certaine érosion des pouvoirs de la Couronne, qualifié par M. Schmit de «produit historique», la proposition de révision veille à ce que l'exercice de la puissance souveraine appartienne désormais à l'histoire constitutionnelle pour être confiée aux pouvoirs institués par la Constitution et les lois. Le Constituant luxembourgeois prive le Grand-Duc de toute prérogative en matière législative en voulant parallèlement rehausser la composante symbolique et représentative de la fonction monarchique. Dans la nouvelle Constitution, si l'on en croit les travaux préparatoires, il y aura probablement place à l'exercice, le cas échéant, d'une certaine magistrature d'influence évoquée par la «fonction d'arbitre» que l'on assigne au Grand-Duc. L'exercice effectif de cette magistrature dépendra de la personnalité du monarque au fil des crises gouvernementales comme le montrent les exemples étrangers rappelés par F. Delpérée.

Il serait cependant erroné de croire que le projet en discussion réduit le Grand-Duc à un rôle purement protocolaire, comme l'a laissé entendre M. Elvinger. Ses pouvoirs d'exécution des lois demeurent intacts. Il en est de même des actes touchant à la conduite des relations internationales, comme la conclusion des traités, ainsi que de la décision importante de dissoudre les chambres. Fallait-il dès lors, comme l'a observé F. Delpérée, traiter du Grand-Duc et du Gouvernement dans des chapitres distincts, alors que le Grand-Duc contribue, même si dans une moindre mesure, à l'exercice du pouvoir exécutif?<sup>1</sup>.

S'il est un organe qui émerge nettement, c'est bien le Gouvernement chargé de diriger la politique générale de l'État. Le renforcement de la fonction gouvernementale est une donnée incontournable des démocraties contemporaines et le Luxembourg n'échappe pas à ce courant, ainsi que l'a souligné M. Schmit. Même si le projet de Constitution veille à rappeler le caractère essentiellement collégial du Conseil de Gouvernement, une hiérarchisation est introduite en son sein par la mention explicite du premier ministre, suivi des vice-premiers ministres, des ministres et des secrétaires d'État. Le texte n'assigne certes guère de compétences propres au premier ministre, mais comment ignorer, comme le rappelle l'exposé de motifs, son rôle de coordination, d'impulsion et de surveillance de la marche des affaires de l'État?

Faut-il dès lors voir dans la nouvelle formule selon laquelle la «Chambre des députés est le premier pouvoir dans l'État» plus une rhétorique qu'un principe juridique conforme aux réalités? Si l'on se place du point de vue de la stricte légitimité, l'assertion n'appelle guère d'objection de principe. Mais du point de vue de la logique constitu-

<sup>1</sup> F. DELPÉRÉE, «Considérations sur le pouvoir exécutif au Luxembourg. Hier, aujourd'hui et demain», *J.T.L.*, 2009, p. 172.

tionnelle ne faut-il pas considérer avec F. Delpérée que tous les trois pouvoirs issus de la Constitution sont juridiquement égaux?<sup>2</sup>

Le projet Meyers compte peu de propositions de réformes dans l'ordre juridictionnel. Signalons que le Grand-Duc n'intervient plus dans la nomination des magistrats, cette compétence étant désormais réservée au Gouvernement. Contrairement à ce qui a été avancé lors de l'audition de la Commission de Venise, cette modification a une portée qui nous paraît symbolique dans la mesure où dans un système où le monarque règne mais ne gouverne pas on voit mal comment le Grand-Duc aurait pu s'opposer à une nomination soumise à sa signature par le Gouvernement si celui-ci persistait dans sa volonté de nomination. Autre chose est évidemment de savoir si le Constituant ne devrait pas instituer un Conseil supérieur de la Justice que certains appellent de leurs vœux.

Une modification plus importante paraît résider dans l'affirmation explicite de l'indépendance des magistrats. Aux termes de l'article 105 en projet, cette indépendance ne vaut que «dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles». Il s'agit d'une précision fort utile. En limitant l'indépendance à la fonction de dire le droit, le Constituant s'inscrit dans le mouvement contemporain de modernisation de la justice qui s'accommode de certaines interventions législatives quant à l'administration de l'appareil judiciaire, à l'introduction de méthodes modernes de gestion et d'évaluation.

On se félicitera aussi de l'extension des garanties constitutionnelles d'indépendance aux juridictions administratives. À l'heure où d'aucuns préconisent leur absorption par l'ordre judiciaire, on doit aussi y voir une marque d'attachement du Constituant à une justice administrative dont la contribution à la protection juridictionnelle effective du citoyen est difficilement contestable.

L'indépendance du parquet sortira aussi gagnante de l'épreuve constitutionnelle. En effet, s'il est communément admis que l'exécutif ne peut adresser au parquet des injonctions négatives à l'effet d'interdire des poursuites individuelles, la question des injonctions positives prête au débat. Certains pays, comme la Belgique, l'admettent. Le projet luxembourgeois l'exclut tout en reconnaissant au ministre le pouvoir d'arrêter des directives générales de politique criminelle.

La Cour constitutionnelle est la grande absente de la refonte constitutionnelle, comme Mr Gerkrath s'est complu à le souligner en se référant au concept de l'«État de droit» qu'on se propose d'introduire dans la Constitution. Il est vrai que certaines questions, comme le concours entre les compétences de la Cour constitutionnelle et celles des juges judiciaires ou administratifs de censurer des dispositions équivalentes sur les droits de l'homme découlant des traités internationaux, peuvent être et devraient être réglées dans la loi organique, en s'inspirant peut être

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 173.

des exemples français et belge que nous ont exposés le Président Debré et le juge Cerexhe.

En ce qui concerne le texte constitutionnel, le principal changement envisageable tient à la question de savoir s'il ne faut pas instituer un droit de recours en annulation des lois par les particuliers et/ou un certain nombre de députés, même si le Président Debré et le conseiller Schmit ont attiré l'attention sur les dangers de politisation du contrôle de la constitutionnalité des lois qu'une telle solution recèle : pour paraphraser Clausewitz, la saisine de la Cour constitutionnelle par l'opposition s'analyse souvent comme la continuation de la politique par d'autres moyens. Les lacunes du contrôle au titre du seul contentieux préjudiciel ont à juste titre été relevées par le professeur Gerkrath<sup>3</sup>. Sa suggestion d'attacher aux arrêts de la Cour constitutionnelle un effet d'abrogation de la loi censurée mérite réflexion. C'est la solution de rechange qui paraît s'offrir au Constituant s'il ne suit pas la suggestion d'introduire un recours en annulation au profit des particuliers, pourtant inscrit dans les astres européens, comme l'a affirmé le président Debré. Un tel recours, soigneusement encadré par l'exigence d'intérêt personnel et direct, n'est pas de nature à provoquer une explosion du contentieux constitutionnel comme le montre l'exposé du professeur Cerexhe sur la Cour constitutionnelle belge.

Qu'il nous soit permis, au terme de cette synthèse des travaux, quelques observations techniques ou particulières.

La procédure de révision de la Constitution a suscité d'intéressantes remarques. Sommes-nous en présence d'une nouvelle Constitution qui remplace l'ancienne ou s'agit-il de l'amendement du texte actuel dans un processus de continuité constitutionnelle? On lit dans l'exposé des motifs qu'«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».

L'article 114 de la Constitution ne saurait être lu comme interdisant un tel procédé, ce qui n'empêche pas de soulever la question de savoir si la nouvelle Constitution ne devrait pas être soumise au référendum, comme l'a relevée le professeur Gerkrath.

Quoi qu'il en soit, des dispositions transitoires appropriées seront sans doute nécessaires. Qu'il nous soit permis de rappeler une jurisprudence récente de la Cour administrative passée inaperçue<sup>4</sup>. Celle-ci a jugé qu'un règlement inconstitutionnel sous l'empire d'une ancienne disposition constitutionnelle ne saurait devenir constitutionnel en vertu du nouveau texte révisé. Pour éviter le risque d'insécurité juridique qu'une telle jurisprudence engendre, le Constituant serait bien avisé d'insérer une disposition aux termes de laquelle les dispositions de la nouvelle Constitution sont d'application immédiate et que les actes législatifs et régle-

<sup>3</sup> Voy. pour plus de détails, le tableau 2, rendant compte des réactions du législateur aux arrêts constatant la non-conformité d'une disposition légale, reproduit en annexe du présent ouvrage, p. 322.

<sup>4</sup> CA, 8 mars 2010, 26682C.

mentaires antérieurs à son entrée en vigueur devront être appréciés exclusivement à l'aune de la nouvelle Constitution.

Le projet prévoit de supprimer l'article 48 actuel sur l'interprétation authentique des lois par le législateur. La rétroactivité que recèle pareil procédé justifie cette réaction. Mais il ne faudra pas voir dans cette réaction du Constituant la prohibition de toute rétroactivité des actes législatifs. Dans les matières autres que pénales, la rétroactivité peut s'avérer nécessaire dans certaines circonstances exceptionnelles répondant à un besoin impérieux d'intérêt général. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg comme celle des autres Cours constitutionnelles, comme la belge, en témoigne<sup>5</sup>. Il faudra s'en remettre à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle pour sanctionner le recours abusif à la rétroactivité.

Les arrêtés Grands-Ducaux portant organisation du gouvernement et répartition des portefeuilles ministériels sont qualifiés par la jurisprudence administrative, à tort selon nous, d'actes équipollents aux lois, alors qu'il s'agit d'actes de l'exécutif procédant d'un pouvoir réglementaire propre et autonome, en application de la Constitution même. La proposition de prévoir à l'article 94, §2, en projet, que ces arrêtés peuvent déroger même à des lois existantes nous paraît ajouter à la confusion. Soit les arrêtés en cause restent dans les limites assignées par la Constitution, alors toute loi empiétant sur cette sphère devrait être censurée par la Cour constitutionnelle en application du principe de la séparation des pouvoirs. Soit c'est l'arrêté qui empiète sur la sphère législative, il encourra alors la censure du juge administratif.

\*  
\*   \*   \*

La procédure de révision constitutionnelle en cours actuellement au Grand-Duché constitue assurément une étape charnière dans l'histoire institutionnelle du pays. Mais dans un pays qui cultive la stabilité institutionnelle, force est d'admettre qu'il s'agit plus de l'aboutissement d'une évolution que d'une révolution. Conscient de l'importance de l'événement, le Constituant luxembourgeois s'est néanmoins réservé un délai de réflexion en vue notamment de s'entourer d'avis externes, dont celui de la Commission de Venise.

Nos journées, marquées par les contributions précieuses d'éminentes personnalités issues tant de Luxembourg que de pays amis voisins, ont offert au Constituant luxembourgeois une source complémentaire d'informations. Toutefois, ces éminentes personnalités savent mieux que quiconque, que dans une démocratie, le pouvoir du dernier mot en matière de révision constitutionnelle appartient, en principe, au pouvoir constituant. La Constitution n'est pas, aux grandes dames des juristes purs, une œuvre d'esthétique juridique obéissant à un moule idéal préconçu. Elle est, certes, un document juridique, mais comme le président Meyers nous l'a si judicieusement rappelé, elle est surtout, dans un pays démo-

<sup>5</sup> C. const., 12 mai 2010, n° 55/2010.

cratique comme Luxembourg, le produit de compromis politiques laborieux à l'aune des spécificités historiques, culturelles et politiques propres au pays. Gageons cependant, que pour modeste que fût son objectif, le colloque que j'ai l'honneur de clôturer, contribuera à alimenter, de façon fructueuse, les réflexions du Constituant luxembourgeois.





# Annexes

## SOMMAIRE

La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868 ..	173
Table de concordance «Constitution – proposition de révision» .....	193
Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution du 21 avril 2009 .....	199
Comparaison synoptique de la proposition de révision de la Constitution actuelle .....	265
Avis intérimaire sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg	294
Tableau 1 Les arrêts de la Cour constitutionnelle .....	316
Tableau 2 Réactions du législateur aux arrêts constatant l'inconstitution- nalité d'un loi .....	320



## **La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868**

(telle qu'elle a été modifiée en dernier lieu par la révision du 12 mars 2009)

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>. – DE L'ÉTAT, DE SON TERRITOIRE ET DU GRAND-DUC

#### Art. 1<sup>er</sup>.

Le Grand-Duché de Luxembourg est un État démocratique, libre, indépendant et indivisible.

#### Art. 2.

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.

#### Art. 3.

La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1<sup>er</sup> du traité de Londres du 11 mai 1867.

#### Art. 4.

La personne du Grand-Duc est inviolable.

#### Art. 5.

(1) Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment suivant :

(2) «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.»

#### Art. 6.

Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille.

#### Art. 7.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité.

En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence.  
– Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance.

## Art. 8.

(1) Lors de son entrée en fonctions, le Régent prête le serment suivant :

(2) «Je jure fidélité au Grand-Duc. Je jure d’observer la Constitution et les lois du pays.»

Chapitre II. – Des libertés publiques et des droits fondamentaux

## 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 autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l’exercice de ces droits.

Par dérogation à l’alinéa qui précède, la loi peut conférer l’exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

## Art. 10. (abrogé)

## Art. 10bis.

(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

(2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l’admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois.

## Art. 11.

(1) L’État garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

(2) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L’État veille à promouvoir activement l’élimination des entraves pouvant exister en matière d’égalité entre femmes et hommes.

(3) L’État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.

(4) La loi garantit le droit au travail et l’État veille à assurer à chaque citoyen l’exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.

(5) 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.

(6) 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.

En matière d’exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.

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.

Art. 11bis.

L'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant 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.

Art. 12.

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.

Art. 13.

Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

Art. 14.

Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Art. 15.

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.

Art. 16.

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.

Art. 17.

La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.

Art. 18.

La peine de mort ne peut être établie.

Art. 19.

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.

## Art. 20.

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.

## Art. 21.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.

## Art. 22.

L'intervention de l'État 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'État, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.

## Art. 23.

L'État veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.

Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.

La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout 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.

## 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.

## 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.

## 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.

## Art. 27.

Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques, des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. – Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

## Art. 28.

Le secret des lettres est inviolable. – La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste.

La loi réglera la garantie à donner au secret des télégrammes.

## Art. 29.

La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire.

## Art. 30.

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.

## Art. 31.

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.

## CHAPITRE III. – DE LA PUISSANCE SOUVERAINE

## Art. 32.

(1) La puissance souveraine réside dans la Nation.

Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays.

(2) 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, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.

(3) 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.

(4) 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.

Art. 32*bis*.

Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

§1<sup>er</sup>. – *De la Prérogative du Grand-Duc*

Art. 33.

Le Grand-Duc est le chef de l'État, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.

Art. 34.

Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre.

Art. 35.

Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

Aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.

Art. 36.

Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

Art. 37.

Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

Les traités visés au Chapitre III, §4, Art. 49*bis*, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2.

Les traités secrets sont abolis.

Le Grand-Duc fait 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.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.



Le Grand-Duc commande la force armée; il déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre émis dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

Art. 38.

Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.

Art. 39.

Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi.

Art. 40.

Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

Art. 41.

Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

Art. 42.

Le Grand-Duc peut se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché.

Ce représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs.

Art. 43.

La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an.

Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation.

Art. 44.

Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

Art. 45.

Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable.

### §2. – *De la Législation*

Art. 46.

L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.

Art. 47.

Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption.

La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de lois.

Art. 48.

L'interprétation des lois par voie d'autorité ne peut avoir lieu que par la loi.

### §3. – *De la Justice*

Art. 49.

La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

### §4. – *Des pouvoirs internationaux*

Art. 49bis.

L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international.

## CHAPITRE IV. – DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Art. 50.

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.

Art. 51.

(1) Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire.

(2) L'organisation de la Chambre est réglée par la loi.

(3) La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

(4) L'élection est directe.

(5) 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.

(6) 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.

(7) Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

#### Art. 52.

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.

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.

#### Art. 53.

Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles :

- 1° les condamnés à des peines criminelles;
- 2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation;
- 3° les majeurs en tutelle.

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.

#### Art. 54.

(1) Le mandat de député est incompatible :

- 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;
- 2° avec celles de membre du Conseil d'État;
- 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'État;

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.

(3) 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.

Art. 55.

Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.

Art. 56.

Les députés sont élus pour cinq ans.

Art. 57.

(1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

(2) A leur entrée en fonctions, ils prêtent le serment qui suit :

«Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État.»

(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre.

Art. 58.

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.

Art. 59.

Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'État, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

Art. 60.

A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.

## Art. 61.

Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement.

## Art. 62.

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 ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

## Art. 63. (abrogé)

## Art. 64.

La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

## Art. 65.

La Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Ce vote intervient toujours par appel 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.

## Art. 66.

La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

## Art. 67.

Il est interdit de présenter en personne des pétitions à la Chambre.

La Chambre a le droit de renvoyer aux membres du Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. – Les membres du Gouvernement donneront des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre le demandera.

La Chambre ne s'occupe d'aucune pétition ayant pour objet des intérêts individuels, à moins qu'elle ne tende au redressement de griefs résultant d'actes illégaux posés par le Gouvernement ou les autorités ou que la décision à intervenir ne soit de la compétence de la Chambre.

## Art. 68.

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.

## Art. 69.

A l'exception des cas visés par l'article 68, 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.

L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.

## Art. 70.

La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

## Art. 71.

Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché.

## Art. 72.

(1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.

(2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés.

(3) Toute session est ouverte et close par le Grand-Duc en personne, ou bien en son nom par un fondé de pouvoirs nommé à cet effet.

## Art. 73. (abrogé)

## Art. 74.

Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre.

Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.

## Art. 75.

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.

## CHAPITRE V. – DU GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ

## Art. 76.

Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.

Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 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.

Art. 77.

Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement.

Art. 78.

Les membres du Gouvernement sont responsables.

Art. 79.

Il n'y a entre les membres du Gouvernement et le Grand-Duc aucune autorité intermédiaire.

Art. 80.

Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre peut demander leur présence.

Art. 81.

En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.

Art. 82.

La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilités, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées.

Art. 83.

Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre.

## CHAPITRE VBIS. – DU CONSEIL D'ÉTAT

Art. 83bis.

Le Conseil d'État 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 conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.

L'organisation du Conseil d'État et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

## CHAPITRE VI. – DE LA JUSTICE

### Art. 84.

Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

### Art. 85.

Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

### Art. 86.

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.

### Art. 87.

Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice.

### Art. 88.

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.

### Art. 89.

Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

### Art. 90.

Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice.

### Art. 91.

Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour 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.



## Art. 92.

Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

## Art. 93.

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.

## Art. 94.

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 d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

## Art. 95.

Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. – La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

## Art. 95bis.

(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 Grand-Duc. 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.

(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.

## Art. 95ter.

(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 de 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 Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 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.

## CHAPITRE VII. – DE LA FORCE PUBLIQUE

### Art. 96.

Tout ce qui concerne la force armée est réglé par la loi.

### Art. 97.

L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi.

### Art. 98.

Il peut être formé une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi.

## CHAPITRE VIII. – DES FINANCES

### Art. 99.

Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi. – Aucun emprunt à charge de l'État ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. – Aucune propriété immobilière de l'État 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 n'est pas requise. – Toute acquisition par l'État d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'État d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'État doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise. – Aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. – Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal. – La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera les nécessités relativement aux impositions communales.

### Art. 100.

Les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. – Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

## Art. 101.

Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.

## Art. 102.

Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôts au profit de l'État ou de la commune.

## Art. 103.

Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.

## Art. 104.

Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. – Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes.

## Art. 105.

(1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'État; 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'État est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes.

## Art. 106.

Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'État et réglés par la loi.

## CHAPITRE IX. – DES COMMUNES

## Art. 107.

(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) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.

(4) 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 114, alinéa 2 de la Constitution.

(5) 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.

(6) 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.

Art. 108.

La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

## CHAPITRE X. – DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

Art. 108bis.

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.

## CHAPITRE XI. – DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 109.

La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. – Le siège du Gouvernement ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves.

## Art. 110.

(1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.

(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant :

«Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.»

## Art. 111.

Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

## Art. 112.

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.

## Art. 113.

Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

## Art. 114.

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.

## Art. 115.

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.

## CHAPITRE XII. – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET SUPPLÉMENTAIRES

## Art. 116.

Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.

## Art. 117.

A compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, tous les décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires, sont abrogés.

## Art. 118.

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.

## Art. 119.

En attendant la conclusion des conventions prévues à l'Art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur.

## Art. 120.

Jusqu'à la promulgation des lois et règlements prévus par la Constitution, les lois et règlements en vigueur continuent à être appliqués.

## Art. 121. (abrogé)

### Table de concordance «Constitution – proposition de révision»

Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868 (telle qu'elle a été modifiée en dernier lieu par la révision du 12 mars 2009)	Proposition de révision (n° 6030) portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (nouvelle numérotation de la Constitution)
Chapitre I <sup>er</sup> . – De l'État, de son territoire et du Grand-Duc	Chapitre 1 <sup>er</sup> . – De l'État, de son territoire et ses habitants
Art. 1 <sup>er</sup>	Art. 1 <sup>er</sup>
Art. 2	Art. 7
Art. 3 (partiellement supprimé)	Art. 42 et Art. 144
Art. 4	Art. 53
Art. 5(1), 1 <sup>ère</sup> phrase Art. 5(1), 2 <sup>e</sup> phrase Art. 5(2)	Art. 44 Art. 45, al. 1 Art. 45, al. 2
Art. 6	Art. 47 et 50
Art. 7, al. 1 Art. 7, al. 2, 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>e</sup> phrases	Art. 48 et 50 Art. 43, al. 1 et 2
Art. 8(1) Art. 8(2), 1 <sup>ère</sup> phrase (supprimé) Art. 8(2), 2 <sup>e</sup> phrase	Art. 49, al. 2 et Art. 45 Art. 45, al. 2
Chapitre II. – Des libertés publiques et des droits fondamentaux	Chapitre 2. – Des libertés publiques et des droits fondamentaux
Art. 9, al. 1 à 3	Art. 9, al. 1 à 3
Art. 10 (abrogé par la révision du 23.10.2008)	
Art. 10bis(1) et (2)	Art. 17, al. 1 et 2
Art. 11(1) Art. 11(2), al. 1 et 2 Art. 11(3) Art. 11(4), 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>e</sup> phrases Art. 11(5) Art. 11(6), al. 1 à 3	Art. 14 Art. 16, al. 1 et 2 Art. 15 Art. 33, al. 1 et 2 Art. 34 Art. 35, al. 1 à 3
Art. 11bis, al. 1 et 2	Art. 36, al. 1 et 2
Art. 12, 1 <sup>ère</sup> à 3 <sup>e</sup> phrases Art. 12, 4 <sup>e</sup> phrase Art. 12, 5 <sup>e</sup> phrase	Art. 18, al. 1 Art. 18, al. 2 Art. 18, al. 3
Art. 13	Art. 19
Art. 14	Art. 20
Art. 15	Art. 22
Art. 16	Art. 23

Art. 17	Art. 21
Art. 18	Art. 12
Art. 19	Art. 28
Art. 20	Art. 29
Art. 21	Art. 30
Art. 22	Art. 31
Art. 23, al. 1, 1 <sup>ère</sup> phrase Art. 23, al. 1, 2 <sup>e</sup> phrase (supprimé) Art. 23, al. 2 à 4	Art. 32, al. 1  Art. 32, al. 2 à 4
Art. 24	Art. 24
Art. 25	Art. 25
Art. 26	Art. 26
Art. 27, 1 <sup>ère</sup> phrase Art. 27, 2 <sup>e</sup> phrase (supprimé)	Art. 38, al. 1
Art. 28, al. 1 Art. 28, al. 2 (supprimé)	Art. 27, 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>e</sup> phrases
Art. 29	Art. 41, al. 1
Art. 30	Art. 39
Art. 31	Art. 40
Chapitre III. – De la Puissance souveraine (supprimé)	Chapitre 3. – Du Grand-Duc
Art. 32(1), al. 1 et 2 Art. 32(2) Art. 32(3) Art. 32(4), al. 1 et 2	Art. 3, al. 1 et 2 Art. 52, al. 1 Art. 55, al. 1 Art. 55, al. 2, 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>e</sup> phrases
Art. 32bis	Art. 5
§ 1 <sup>er</sup> . – De la Prérogative du Grand-Duc	Voir : Chapitre 3. – Section 2.
Art. 33, 1 <sup>ère</sup> phrase Art. 33, 2 <sup>e</sup> phrase	Art. 4 Art. 52, al. 2
Art. 34	Art. 85
Art. 35, al. 1 et 2	Art. 100, al. 1 et 2
Art. 36	Art. 54
Art. 37, al. 1, 1 <sup>ère</sup> phrase Art. 37, al. 1, 2 <sup>e</sup> phrase Art. 37, al. 2 Art. 37, al. 3 (supprimé) Art. 37, al. 4 Art. 37, al. 5 Art. 37, al. 6, 1 <sup>ère</sup> phrase Art. 37, al. 6, 2 <sup>e</sup> phrase	Art. 121, al. 1 Art. 121, al. 2 Art. 122, 2 <sup>e</sup> phrase  Art. 123 Art. 6 Art. 126 Art. 127, 1 <sup>ère</sup> phrase
Art. 38	Art. 56
Art. 39 (supprimé)	



Art. 40	Art. 58
Art. 41	Art. 57
Art. 42, al. 1 et 2	Art. 51, al. 1 et 2
Art. 43, al. 1 et 2	Art. 59, al. 1
Art. 44	Art. 60
Art. 45	Art. 52, al. 3
§2. – <i>De la Législation</i>	<i>Voir : Chapitre 4. – Section 3.</i>
Art. 46	Art. 81
Art. 47, al. 1	Art. 79
Art. 47, al. 2	Art. 80
Art. 48 (supprimé)	
§3. – <i>De la Justice</i>	<i>Voir : Chapitre 7.</i>
Art. 49, al. 1	Art. 104
Art. 49, al. 2 (supprimé)	
§4. – <i>Des pouvoirs internationaux</i>	<i>Voir : Chapitre 8.</i>
Art. 49bis	Art. 122, 1 <sup>ère</sup> phrase
Chapitre IV. – <i>De la Chambre des Députés</i>	Chapitre 4. – <i>De la Chambre des Députés</i>
Art. 50	Art. 61
Art. 51(1)	Art. 2
Art. 51(2) (partiellement supprimé)	Art. 75
Art. 51(3) à (6)	Art. 62(1) à (4)
Art. 51(7)	Art. 87
Art. 52, al. 1 et 2	Art. 63, al. 1 et 2
Art. 52, al. 3 et 4	Art. 64, al. 1 et 2
Art. 53, al. 1 à 3	Art. 65, al. 1 à 3
Art. 54(1) et (2)	Art. 66(1) et (2)
Art. 54(3), al. 1 à 3	Art. 68, al. 1 à 3
Art. 55	Art. 69
Art. 56	Art. 70
Art. 57(1)	Art. 71(1)
Art. 57(2), al. 1	Art. 71(2)
Art. 57(2), al. 2 (supprimé)	
Art. 57(3)	Art. 71(3)
Art. 58	Art. 67
Art. 59	Art. 84
Art. 60	Art. 72
Art. 61	Art. 73
Art. 62, al. 1 et 2	Art. 74, al. 1 et 2
Art. 63 (abrogé par la révision du 26.05.2004)	

Art. 64	Art. 88, al. 1
Art. 65, al. 1 à 3	Art. 83, al. 1 à 3
Art. 66	Art. 82
Art. 67, al. 1 à 3 (partiellement supprimé)	Art. 89
Art. 68	Art. 90
Art. 69, al. 1 à 3	Art. 91, al. 1 à 3
Art. 70	Art. 75
Art. 71	Art. 8, al. 1
Art. 72(1) Art. 72(2), 1 <sup>ère</sup> partie de phrase Art. 72(2), 2 <sup>e</sup> partie de phrase Art. 72(3)	Art. 76(2) Art. 76, al. 1 Art. 77, al. 2 Art. 76(3)
Art. 73 (abrogé par la révision du 12.01.1998)	
Art. 74, al. 1 Art. 74, al. 2	Art. 78, al. 1 et Art. 99(3) Art. 78, al. 2
Art. 75	Art. 92
<b>Chapitre V. – Du Gouvernement du Grand-Duché</b>	<b>Chapitre 5. – Du Gouvernement</b>
Art. 76, al. 1 Art. 76, al. 2	Art. 93 et Art. 94(2) Art. 97
Art. 77	Art. 94(1)
Art. 78	Art. 101(1), (3) et (4)
Art. 79 (supprimé)	
Art. 80, al. 1 et 2	Art. 102(1), 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>e</sup> phrases
Art. 81	Art. 101(6)
Art. 82, 1 <sup>ère</sup> phrase Art. 82, 2 <sup>e</sup> phrase (supprimé)	Art. 101(5), al. 3
Art. 83	Art. 101(7)
<b>Chapitre Vbis. – Du Conseil d'État</b>	<b>Chapitre 6. – Du Conseil d'État</b>
Art. 83bis, al. 1 et 2	Art. 103, al. 1 et 2
<b>Chapitre VI. – De la Justice</b>	<b>Chapitre 7. – De la Justice</b>
Art. 84	Art. 106
Art. 85	Art. 107
Art. 86	Art. 108
Art. 87	Art. 109
Art. 88	Art. 110
Art. 89	Art. 111
Art. 90	Art. 117
Art. 91, al. 1 et 2	Art. 114, al. 1 et 2

Art. 92	Art. 115
Art. 93	Art. 116
Art. 94 al. 1 et 2	Art. 118, al. 1 et 2
Art. 95	Art. 113
Art. 95bis(1) à (5) Art. 95bis(6)	Art. 119(1) à (5) Art. 114, 115 116
Art. 95ter(1) à (4)	Art. 120(1) à (4)
<b>Chapitre VII. – De la Force publique</b>	<b>Chapitre 9. – De la Force publique</b>
Art. 96 (supprimé)	
Art. 97	Art. 125
Art. 98 (supprimé)	
<b>Chapitre VIII. – Des Finances</b>	<b>Chapitre 10. – Des Finances</b>
Art. 99, 1 <sup>ère</sup> phrase Art. 99, 2 <sup>e</sup> phrase Art. 99, 3 <sup>e</sup> et 4 <sup>e</sup> phrases Art. 99, 5 <sup>e</sup> et 6 <sup>e</sup> phrases Art. 99, 7 <sup>e</sup> phrase Art. 99, 8 <sup>e</sup> phrase Art. 99, 9 <sup>e</sup> phrase (supprimé)	Art. 128 Art. 131(1) Art. 131(2) Art. 131(3) Art. 131(4) Art. 136(3)
Art. 100	Art. 129
Art. 101	Art. 130
Art. 102 (supprimé)	
Art. 103	Art. 132
Art. 104	Art. 133
Art. 105(1) à (4)	Art. 134(1) à (4)
Art. 106	Art. 135
<b>Chapitre IX. – Des Communes</b>	<b>Chapitre 11. – Des Communes</b>
Art. 107(1) et (2) Art. 107(3), 1 <sup>ère</sup> phrase Art. 107(3), 2 <sup>e</sup> phrase Art. 107(3), 3 <sup>e</sup> phrase Art. 107(3), 4 <sup>e</sup> phrase Art. 107(4) à (6)	Art. 136(1) et (2) Art. 136(4), 1 <sup>ère</sup> phrase Art. 136(4), 3 <sup>e</sup> phrase Art. 136(4), 2 <sup>e</sup> phrase Art. 136(8) Art. 136(5) à (7)
Art. 108	Art. 137
<b>Chapitre X. – Des Établissements publics</b>	<b>Chapitre 12. – Des Établissements publics</b>
Art. 108bis	Art. 138
<b>Chapitre XI. – Dispositions générales</b>	<b>Chapitre 13. – Dispositions particulières</b>
Art. 109, 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>e</sup> phrases	Art. 8, al. 1 et 2

Art. 110(1) Art. 110(2), al. 1 (supprimé) Art. 110(2), al. 2	Art. 139  Art. 94(3)
Art. 111	Art. 10
Art. 112	Art. 140
Art. 113	Art. 141
Art. 114, al. 1 à 3	Art. 142, al. 1 à 3
Art. 115	Art. 143
Chapitre XI. – Dispositions transitoires et supplémentaires (supprimé)	
Art. 116 (partiellement supprimé)	Art. 101(5)
Art. 117 (supprimé)	
Art. 118	Art. 124
Art. 119 (supprimé)	
Art. 120 (supprimé)	
Art. 121 (abrogé par la révision du 31.03.1989)	

## **PROPOSITION DE RÉVISION portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution du 21 avril 2009**

15.5.2009

No 6030

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2008-2009

Proposition de révision 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'État et au Gouvernement (28.4.2009)*

### **SOMMAIRE**

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

### **EXPOSÉ 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 États 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'«*État*» 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 1<sup>er</sup> 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 États 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'État 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 États 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'immovibilité 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'État*» 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'État 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.

Était-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'État, 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 1<sup>er</sup> 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<sup>1</sup>, le Conseil d'État 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'État de ne pas perdre de vue cet aspect dans le contexte d'une refonte future de notre Charte fondamentale. »*

Cette approche du Conseil d'État 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.

<sup>1</sup> Doc. parl., n° 59672.



## 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<sup>2</sup>. 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»<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup> 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

<sup>2</sup> Compte rendu de la Chambre des Députés 1912-1913, Annexes.

<sup>3</sup> Lettre de saisine du 6 janvier 1986, *Doc. parl.*, 3342<sup>1</sup>, session parlementaire 1988-1989.

<sup>4</sup> *Doc. parl.*, n° 3342.

<sup>5</sup> Mémorial A n° 65 du 9 juin 1999, pp. 1427 à 1433.

<sup>6</sup> Compte rendu de la Chambre des Députés, deuxième session extraordinaire 1999, pp. 79 et s.

*et européen, le fonctionnement des institutions de l'État et la création récente d'une Cour constitutionnelle exigent de consolider et de préciser l'assise que la Constitution fournit à l'État.»*

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.

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'État 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<sup>7</sup>.

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

<sup>7</sup> Feuille de liaison de la Conférence Saint-Yves n° 72, p. 12.

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'État, «*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'État 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 délogées 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 révision 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'État, les droits fondamentaux et les organes de l'État. 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'État dans le déroulement de la procédure législative, le chapitre sur la Chambre des Députés, premier pouvoir dans l'État, 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.

Dans les lignées d'un nouvel ordonnancement, ce sont partant surtout les dispositions constitutionnelles relatives au chef de l'État 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'État luxembourgeois : sa forme politique, la souveraineté, le chef de l'État, 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'État 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 1<sup>er</sup>, 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'État 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 1<sup>er</sup> 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 RÉVISION

### CHAPITRE 1<sup>ER</sup> – DE L'ÉTAT, DE SON TERRITOIRE ET DE SES HABITANTS

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

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un État 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'État, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. (cf. article 33, 1<sup>ère</sup> 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'État garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. (cf. article 11, paragraphe (1) de la Constitution)

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

## *Section 2. – Égalité*

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

L'État 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 10*bis* 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'État 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'État, 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'État 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'État 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 1<sup>er</sup> 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'État 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'État 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, 1<sup>ère</sup> 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'État 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), 1<sup>ère</sup> 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, 2<sup>ème</sup> 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'État 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'État 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'État;
- 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'État;
- 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 1<sup>er</sup> 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'État, 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 régie 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'État, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'État. (cf. article 76, alinéa 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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'État. 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'État, 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'État 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'État 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 tenter 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'État.

## CHAPITRE 6. – DU CONSEIL D'ÉTAT

**Art. 103.** Le Conseil d'État 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'État 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 1<sup>er</sup> 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 régie 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, 1<sup>ère</sup> 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, 2<sup>ème</sup> 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 1<sup>er</sup> 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, 1<sup>ère</sup> 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, 2<sup>e</sup> partie de phrase de la Constitution)

## CHAPITRE 10. – DES FINANCES

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

**Art. 129.** Les impôts au profit de l'État 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'État ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés.

(2) Aucune propriété immobilière de l'État 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'État d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'État d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'État 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'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. (cf. article 99, 2<sup>ème</sup> à 7<sup>ème</sup> 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'État 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'État 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'État 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'État 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 1<sup>ER</sup> – DE L'ÉTAT, DE SON TERRITOIRE ET DE SES HABITANTS

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

##### **Article 1<sup>er</sup> (article 1<sup>er</sup>)**

Le libellé de l'article 1<sup>er</sup> 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 État 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 État «*perpétuellement neutre*». Cette dernière qualification est supprimée lors de la révision constitutionnelle de 1948 qui énonce pour l'article 1<sup>er</sup> le libellé suivant :

«*Le Grand-Duché de Luxembourg forme un État libre, indépendant et indivisible.*»

Le Constituant de 1998 a ajouté au libellé de 1948 le terme «*démocratique*», dans le souci d'affirmer que l'État est basé sur un certain nombre d'éléments constitutifs d'un État 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'État 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> par un nouvel ajout retenant que l'État est un État «de droit».

L'État lui-même et les instances participant au pouvoir doivent en effet agir selon les règles de droit (Rechtsstaat), par opposition à l'État 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'État, doc. parl. 3895<sup>1</sup>), 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'État.

La forme politique du Grand-Duché de Luxembourg est celle d'une monarchie constitutionnelle. Les fonctions du chef de l'État 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'État, la continuité de l'État 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'État exprime l'identité du pays, il symbolise l'unité et la permanence de l'État 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'État 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'État 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<sup>2</sup>, 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 États, 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 1<sup>er</sup> (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. – Égalité***Article 16 (article 11, paragraphe (2))**

Sans observations.

**Article 17 (article 10*bis*)**

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'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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 1<sup>er</sup> 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'État dans son avis du 6 mai 1994 (doc. parl. 3899<sup>1</sup>).

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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>.

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 der-

nières 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 1<sup>er</sup> 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 États 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'État. La Commission propose le texte suivant :



«L'État 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'État le 24 mai 2006 (doc. parl. 3906<sup>2</sup>).

#### 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 1<sup>er</sup> 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'État 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), 1<sup>ère</sup> 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'État. 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, régie 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 prêterait 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 lieutenance 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 précédent.

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 contresigning, 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'État, 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'État 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'État a le devoir d'accorder au Grand-Duc en tant que chef de l'État 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'État. 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'État 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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'État, 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'État 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'État 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'État 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'État 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 légis-

lative 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 N° 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'État authentifie le texte voté par la Chambre des Députés et le rend exécutoire. Dans son avis du 9 décembre 2008, le Conseil d'État 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'État *«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'État 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'État, 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'État s'est opposé formellement aux dispositions prévoyant la création d'une initiative législative populaire.

Pour le Conseil d'État, 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'État, 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'État 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), 1<sup>ère</sup> 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'État 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'État (doc. parl. 5339).



**Article 93 (article 76, alinéa 1<sup>er</sup>)**

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'État, 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'État 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 1<sup>er</sup> 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'État 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'État 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'État s'oppose à cette proposition. Pour le Conseil d'État *«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'État 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'État.

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 constitue, 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'État 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'ÉTAT

### Article 103 (article 83bis)

L'article 103 concernant le Conseil d'État 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 1<sup>er</sup>)

Cet article reprend les dispositions de l'article 49, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup>, 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, 1<sup>ère</sup> phrase)**

Sans observations.

**Article 113 (article 95, 2<sup>ème</sup> 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 1<sup>er</sup>)**

Cet article reprend les dispositions de l'article 37, alinéa 1<sup>er</sup> 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'État dans son avis du 16 mars 2004 (doc. parl. 5034<sup>2</sup>).

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'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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, 1<sup>ère</sup> 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'État 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, 2<sup>ème</sup> 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'État 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, 2<sup>ème</sup> à 7<sup>ème</sup> phrases)**

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'État 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'État, 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

## Comparaison synoptique de la proposition de révision de la Constitution actuelle

(les changements sont soulignés)

Proposition de révision (n° 6030) portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

Chapitre 1<sup>er</sup>. – *De l'État, de son territoire et de ses habitants* (Art. 1<sup>er</sup> à 10)

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

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un État de droit, libre, indépendant et indivisible.

**Art. 2.** Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire.

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation.

Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays.

**Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'État, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale.

**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.

Section 2. – Du territoire

**Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

**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.

Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868

(Dernière mise à jour du texte coordonné : 01.09.2009)

Chapitre 1<sup>er</sup>. – *De l'État, de son territoire et du Grand-Duc* (Art. 1<sup>er</sup> à 8)

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un État démocratique, libre, indépendant et indivisible.

**Art. 51(1).** Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire.

**Art. 32(1).** La puissance souveraine réside dans la Nation.

Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays.

**Art. 33, 1<sup>ère</sup> phrase.** Le Grand-Duc est le chef de l'État, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale.

**Art. 32bis.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

**Art. 37, al. 5.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

**Art. 2.** 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.

**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.

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.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

**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.

Chapitre 2. – *Des libertés publiques et des droits fondamentaux* (Art. 11 à 41)

Section 1. – Dignité

**Art. 11.** La dignité humaine est inviolable.

**Art. 12.** La peine de mort ne peut être établie.

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

**Art. 14.** L'État garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

**Art. 15.** L'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.

**Art. 109, 1<sup>ère</sup> phrase.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement.

**Art. 71.** Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché.

**Art. 109, 2<sup>e</sup> phrase.** Le siège du Gouvernement ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves.

**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 autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois

**Art. 111.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Chapitre II. – *Des libertés publiques et des droits fondamentaux* (Art. 9 à 31)

**Art. 18.** La peine de mort ne peut être établie.

**Art. 11(1).** L'État garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

**Art. 11(3).** L'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.



### Section 2. – Egalité

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

L'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

**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.

### 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.

**Art. 19.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

**Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

**Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.

**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.

**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.

**Art. 11(2).** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

**Art. 10bis(1).** Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

(2). Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois.

**Art. 12, 1<sup>e</sup> à 3<sup>e</sup> phrases.** 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.

**Art. 12, 4<sup>e</sup> phrase.** 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.

**Art. 12, 5<sup>e</sup> phrase.** Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté

**Art. 13.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

**Art. 14.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

**Art. 17.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.

**Art. 15.** 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.

**Art. 16.** 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.

**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.

**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.

**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.

**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.

**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.

**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.

**Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.

**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.

**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.

**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.

**Art. 28.** Le secret des lettres est inviolable. – La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste.

**Art. 19.** 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.

**Art. 20.** 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.

**Art. 21.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.

**Art. 31.** L'intervention de l'État 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'État, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.

**Art. 32.** L'État 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.

#### Section 4. – Solidarité et citoyenneté

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

La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.

**Art. 22.** L'intervention de l'État 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'État, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.

**Art. 23, al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase.** L'État veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.

**Art. 23, al. 2.** Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.

**Art. 23, al. 3.** La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout 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.

**Art. 23, al. 4.** 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.

**Art. 11(4), 1<sup>ère</sup> phrase.** La loi garantit le droit au travail et l'État veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit.

**Art. 11(4), 2<sup>e</sup> phrase.** La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.

**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.

**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. 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.

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.

**Art. 36.** L'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant 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.

**Art. 37.** L'État 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.

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.

**Art. 11(5).** 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.

**Art. 11(6).** 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. En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.

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.

**Art. 11bis.** L'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant 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.

**Art. 27, 1<sup>ère</sup> phrase.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques, des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

**Art. 30.** 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.

**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.

**Art. 41.** La loi régle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire. L'État veille à promouvoir la langue luxembourgeoise.

Chapitre 3. – *Du Grand-Duc* (Art. 42 à 60)

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.

**Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.

**Art. 31.** 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.

**Art. 29.** La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire.

Voy. Chapitre 1<sup>er</sup> : « *et du Grand-Duc* » (Art. 3 à 8) **EI**

Chapitre III, § 1<sup>er</sup>. – *De la Prérogative du Grand-Duc* (Art. 33 à 45)

**Art. 3.** La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1<sup>er</sup> du traité de Londres du 11 mai 1867.

**Art. 7, al. 2, 1<sup>ère</sup> phrase.** En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence.

**Art. 7, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase.** Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance.

**Art. 5(1), 1<sup>ère</sup> phrase.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.

**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. »

**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.

**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. 5(1), 2<sup>e</sup> phrase.** Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment suivant :

**Art. 5(2).** « 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. »

**Art. 6.** Si à la mort du Grand-Duc son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille.

**Art. 7, al. 1.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité.

**Art. 8(1).** Lors de son entrée en fonctions, le Régent prête le serment suivant :  
(2). « Je jure fidélité au Grand-Duc. Je jure d'observer la Constitution et les lois du pays. »

**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.

*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.

Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays. Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable.

**Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable.

**Art. 54.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

**Art. 6.** Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille.

**Art. 7.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité.

**Art. 42.** Le Grand-Duc peut Se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché. Ce représentant prêterà serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs.

**Art. 32, al. 2.** 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, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.

**Art. 33, 2<sup>e</sup> phrase.** Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.

**Art. 45.** Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable.

**Art. 4.** La personne du Grand-Duc est inviolable.

**Art. 36.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

**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.

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.

**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.

**Art. 57.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

**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.

**Art. 59.** Le Grand-Duc touche sur le budget de l'État 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'État 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.

**Art. 60.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

Chapitre 4. – *De la Chambre des Députés* (Art. 61 à 92)

Section 1. – Fonctions et composition

**Art. 32(3).** 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.

**Art. 32(4).** 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.

**Art. 38.** Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.

**Art. 41.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

**Art. 40.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

**Art. 43.** La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an. Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation.

**Art. 44.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

Chapitre IV. – *De la Chambre des Députés* (Art. 50 à 75)



**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.

**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.

**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.

**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.

**Art. 50.** 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.

**Art. 51(3).** La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

**Art. 51(4).** L'élection est directe.

**Art. 51(5).** 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.

**Art. 51(6).** 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.

**Art. 52, al. 1.** 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.

**Art. 52, al. 2.** Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.

**Art. 52, al. 3.** 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.

**Art. 52, al. 4.** Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.

**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.

**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'État;
- 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'État;
- 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.

**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.

**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.

**Art. 53.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles :

- 1° les condamnés à des peines criminelles;
- 2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation;
- 3° les majeurs en tutelle.

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.

**Art. 54.** (1) Le mandat de député est incompatible :

- 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;
- 2° avec celles de membre du Conseil d'État;
- 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'État;
- 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.

**Art. 58.** 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.

**Art. 54(3).** 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.

**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.

**Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans.

### 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. (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement.

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

**Art. 72.** A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.

**Art. 73.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement.

**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.

**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.

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.

**Art. 55.** Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.

**Art. 56.** Les députés sont élus pour cinq ans.

**Art. 57.** (1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

(2) A leur entrée en fonctions, ils prêtent le serment qui suit :  
« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. »

(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre.

**Art. 60.** A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.

**Art. 61.** Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement.

**Art. 62.** 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 ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

**Art. 70.** La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

**Art. 51(2).** L'organisation de la Chambre est réglée par la loi.

**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.

(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.

**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.

### 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.

**Art. 80.** Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres.

**Art. 81.** Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.

**Art. 82.** La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

**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.

**Art. 72(2), 1<sup>ère</sup> partie de phrase.** Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement; [...]

**Art. 72(1).** La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.

**Art. 72(3).** Toute session est ouverte et close par le Grand-Duc en personne, ou bien en son nom par un fondé de pouvoirs nommé à cet effet.

**Art. 72(2), 2<sup>e</sup> partie de phrase.** [...] il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés.

**Art. 74.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre.

Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.

**Art. 47(1).** Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption.

**Art. 47(2).** La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de lois.

**Art. 46.** L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.

**Art. 66.** La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

**Art. 65.** La Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Ce vote intervient toujours par appel 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.

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

**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.

**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.

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.

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.

**Art. 59.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'État, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

**Art. 34.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre.

**Art. 51(7).** Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

**Art. 64.** La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

**Art. 67.** Il est interdit de présenter en personne des pétitions à la Chambre. La Chambre a le droit de renvoyer aux membres du Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. – Les membres du Gouvernement donneront des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre le demandera. La Chambre ne s'occupe d'aucune pétition ayant pour objet des intérêts individuels, à moins qu'elle ne tende au redressement de griefs résultant d'actes illégaux posés par le Gouvernement ou les autorités ou que la décision à intervenir ne soit de la compétence de la Chambre.

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.

**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.

**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.

Chapitre 5. – *Du Gouvernement* (Art. 93 à 102)

**Art. 93.** Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'État, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'État.

**Art. 94.** (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.

(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'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »

**Art. 68.** 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.

**Art. 69.** A l'exception des cas visés par l'article 68, 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.

L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.

**Art. 75.** 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.

Chapitre V. – *Du Gouvernement du Grand-Duché* (Art. 76 à 83)

**Art. 76, al. 1.** Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.

**Art. 77.** Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement.

**Art. 76, al. 1.** Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.

**Art. 110(2), al. 2.** « Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »

**Art. 95.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'État, 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.

**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'État ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.

**Art. 54(1).** Le mandat de député est incompatible :

1° avec les fonctions de membre du Gouvernement; [...]

**Art. 93.** 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.

**Art. 76, al. 2.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 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.

**Art. 74, al. 1.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre.

**Art. 35.** Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

Aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.

**Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables.  
 (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'État 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.  
 (7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés.

**Art. 78.** Les membres du Gouvernement sont responsables.

**Art. 78.** Les membres du Gouvernement sont responsables.

**Art. 78.** Les membres du Gouvernement sont responsables.

**Art. 116, 1<sup>ère</sup> phrase.** Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

**Art. 82, 1<sup>ère</sup> phrase.** La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement.

**Art. 81.** En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.

**Art. 83.** Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre.



**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.

(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'État.

Chapitre 6. – *Du Conseil d'État* (Art. 103)

**Art. 103.** Le Conseil d'État 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'État et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

Chapitre 7. – *De la Justice* (Art. 104 à 120)

*Section 1. – Dispositions communes*

**Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux.

**Art. 80.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre peut demander leur présence.

Chapitre Vbis. – *Du Conseil d'État* (Art. 83bis)

**Art. 83bis.** Le Conseil d'État 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 conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.

L'organisation du Conseil d'État et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

Chapitre III, §3. – *De la Justice* (Art. 49) ET Chapitre VI. – *De la Justice* (Art. 84 à 95ter)

**Art. 49, al. 1.** La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux.

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.

**Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

**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.

**Art. 109.** L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi.

**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.

**Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

**Art. 112.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.

**Art. 113.** La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

**Art. 84.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

**Art. 85.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

**Art. 86.** 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.

**Art. 87.** Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice.

**Art. 88.** 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.

**Art. 89.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

**Art. 95, 1<sup>ère</sup> phrase.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.

**Art. 95, 2<sup>e</sup> phrase.** La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

**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.

**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.

### 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.

**Art. 91.** Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour 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.

**Art. 95bis(6).** Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.

**Art. 92.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

**Art. 95bis(6).** Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.

**Art. 93.** 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.

**Art. 95bis(6).** Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.

**Art. 90.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice.

**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.

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.

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 de traités, à la Constitution.

**Art. 94.** 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 d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

**Art. 95bis.** (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 Grand-Duc. 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.

**Art. 95ter.** (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 de 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.

#### Chapitre 8. – *Des relations internationales* (Art. 121 à 124)

**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.

**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.

**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.

(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 Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 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.

#### Chapitre III, §4. – *Des pouvoirs internationaux* (Art. 49bis)

**Art. 37, al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase.** Le Grand-Duc fait les traités.

**Art. 37, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase.** Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

**Art. 49bis.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international.

Art. 37, al. 2. Les traités visés au Chapitre III, §4, Art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2.

**Art. 37(4).** Le Grand-Duc fait 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.

**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.

**Chapitre 9. – De la Force publique**  
(Art. 125 à 127)

**Art. 125.** L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi.

**Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi.

**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.

**Chapitre 10. – Des Finances** (Art. 128 à 135)

**Art. 128.** Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par la loi.

**Art. 129.** Les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

**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.

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

**Art. 118.** 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.

**Chapitre VII. – De la Force publique**  
(Art. 96 à 98)

**Art. 97.** L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi.

**Art. 37, al. 6, 1<sup>ère</sup> partie de phrase.** Le Grand-Duc commande la force armée; [...].

**Art. 37, al. 6, 2<sup>e</sup> partie de phrase.** [...] il déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre émis dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

**Chapitre VIII. – Des Finances** (Art. 99 à 106)

**Art. 99, 1<sup>ère</sup> phrase.** Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi.

**Art. 100.** Les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. – Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

**Art. 101.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.

**Art. 99, 2<sup>e</sup> phrase.** Aucun emprunt à charge de l'État ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre.

(2) Aucune propriété immobilière de l'État 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'État d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'État d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'État 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'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.

**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.

**Art. 133.** Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes.

**Art. 134.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'État 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.

**Art. 99, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> phrase.** Aucune propriété immobilière de l'État 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 n'est pas requise.

**Art. 99, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> phrase.** Toute acquisition par l'État d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'État d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'État doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise.

**Art. 99, 7<sup>e</sup> phrase.** Aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.

**Art. 103.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.

**Art. 104.** Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. – Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes.

**Art. 105.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'État; 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'État est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes.

**Art. 135.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'État et réglés par la loi.

**Chapitre 11. – Des Communes** (Art. 136 et 137)

**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.

(4) Le compte général de l'État est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes.

**Art. 106.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'État et réglés par la loi.

**Chapitre IX. – Des Communes** (Art. 107 et 108)

**Art. 107.** (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.

**Art. 99, 8<sup>e</sup> phrase.** Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.

**Art. 107(3), 3<sup>e</sup> phrase.** Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc.

**Art. 107(3), 1<sup>ère</sup> phrase.** Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.

**Art. 107(3), 3<sup>e</sup> phrase.** Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc.

**Art. 107(3), 2<sup>e</sup> phrase.** Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

**Art. 107(4).** 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 114, 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.

(8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune.

**Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

#### Chapitre 12. – *Des Etablissements publics* (Art. 138)

**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.

#### Chapitre 13. – *Dispositions particulières* (Art. 139 à 145)

**Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.

**Art. 107(5).** 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.

**Art. 107(6).** 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.

**Art. 107(3), 4<sup>e</sup> phrase.** Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.

**Art. 108.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

#### Chapitre X. – *Des Etablissements publics* (Art. 108bis)

**Art. 108bis.** 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.

#### Chapitre XI. – *Dispositions générales* (Art. 109 à 121)

**Art. 110(1).** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.

**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.

**Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**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.

**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.

**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. 112.** 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.

**Art. 113.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 114.** 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.

**Art. 115.** 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.

**Art. 3.** La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1<sup>er</sup> du traité de Londres du 11 mai 1867.

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 Nas-  
sau.

## Avis intérimaire sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg

Strasbourg, le 14 décembre 2009  
Avis n° 544 / 2009

CDL-AD(2009)057  
Or. fr.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE)

AVIS INTÉRIMAIRE SUR LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU LUXEMBOURG

Adopté par la Commission de Venise lors de sa 81<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009)

sur la base des observations de  
M. Dominique CHAGNOLLAUD (membre, Monaco)  
M. Jean-Claude COLLIARD (membre, France)  
M. Pieter van DIJK (membre, Pays-Bas)  
M. Jeffrey JOWELL (membre, Royaume-Uni)  
M. László TRÓCSÁNYI (membre suppléant, Hongrie)  
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)

### TABLE DES MATIÈRES

#### *Introduction*

#### Remarques générales

#### Chapitre 1 – De l'État, de son territoire et de ses habitants

#### Chapitre 2 – Des libertés publiques et des droits fondamentaux

#### Chapitre 3 – Du Grand-Duc

#### Chapitre 4 – De la Chambre des Députés

#### Chapitre 5 – Du Gouvernement

#### Chapitre 7 – De la Justice

#### Chapitre 8 – Des relations internationales

#### Conclusions

### INTRODUCTION

1. Par lettre du 2 juin 2009, M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du Luxembourg, a demandé, au nom de ladite Commission et par l'intermédiaire de M. Lucien Weiler, Président de la Chambre des Députés, à la Commission de Venise de rendre un avis sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (CDL(2009)131).

2. La Commission de Venise a chargé un groupe de travail composé de MM. Chagnollaud, Colliard, van Dijk, Jowell, Trocsanyi et Velaers de préparer un avis

sur la question. Les commentaires individuels des rapporteurs figurent dans les documents CDL(2009)129, 130, 158, 160, 161.

3. Le 14 octobre 2009, le groupe de travail a rencontré à Luxembourg la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et le Conseil d'État du Luxembourg.

4. Le présent avis, rédigé sur la base des commentaires individuels des rapporteurs et des informations recueillies lors de la réunion du 14 octobre 2009, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 81<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009).

## REMARQUES GÉNÉRALES

5. La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg date de 1868 et se fonde dans les grandes lignes sur la Constitution de 1848, en conservant certaines innovations de la Constitution de 1856.

6. La Constitution luxembourgeoise a été modifiée depuis à plusieurs reprises, notamment en 1919 par l'introduction du suffrage universel et par l'adoption du principe démocratique qui veut que la souveraineté réside dans la nation. Neuf amendements ont suivi entre 1945 et 1988, puis vingt-quatre entre 1988 et 2008, suite à un assouplissement de la procédure de révision. Depuis 2004, le Grand-Duc n'a plus besoin de marquer son accord (formel) à une révision constitutionnelle<sup>8</sup>.

7. En bref, «la Constitution, dont la plus grande partie des dispositions remonte à 160 ans, et qui a été itérativement modifiée et rapiécée, est à de nombreux égards dépassée par le droit international et par la pratique institutionnelle. Elle manque de la transparence utile et de la cohérence requise»<sup>9</sup>. La coutume *præter legem* joue un rôle non négligeable<sup>10</sup>. En particulier, les pouvoirs du Grand-Duc sont beaucoup plus limités que ne le laisse entendre le texte<sup>11</sup>.

8. L'avis demandé à la Commission de Venise trouve son origine dans le processus de révision de la Constitution du Luxembourg. Ce processus a déjà conduit à la révision du 12 mars 2009 à la suite du refus du Grand-Duc de sanctionner une loi votée par le Parlement relative au droit de mourir dans la dignité. Avec un sens de l'État qu'il faut saluer, le Grand-Duc a demandé lui-même à être déchargé de sa compétence de sanction de la loi pour éviter qu'une telle impasse ne soit à nouveau rencontrée.

9. Cet incident a entraîné la révision du 12 mars 2009 qui a réglé ce problème en distinguant sanction et promulgation.

10. La proposition de révision vise une refonte générale de la Constitution. L'exposé des motifs résume les trois buts poursuivis : une «*modernisation de la terminologie désuète*», une «*adaptation des textes à l'exercice réel des pouvoirs*»

<sup>8</sup> Voir l'exposé des motifs; Paul SCHMIT (en collaboration avec Emmanuel SERVAIS), *Précis de droit constitutionnel – Commentaire de la Constitution luxembourgeoise*, Luxembourg, Editions Saint-Paul, 2009, p. 90.

<sup>9</sup> SCHMIT, p. 13.

<sup>10</sup> SCHMIT, pp. 83-84.

<sup>11</sup> SCHMIT, pp. 148-149.

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».

11. Cela a conduit à penser qu'un texte modifié par de nombreuses révisions méritait, dans un souci de cohérence, une refonte d'ensemble proposée par le texte aujourd'hui examiné. La Constitution fait l'objet à présent d'une révision globale dont l'objectif est de faire correspondre la Constitution aux réalités et de supprimer les «fictions». L'objectif de la révision constitutionnelle est une refonte et une modernisation du texte, et non une modification de la structure constitutionnelle existante. Elle ne vise donc pas à apporter des changements importants sur le fond. L'objectif d'assurer la cohérence du texte paraît largement atteint.

12. Puisque la proposition suggère une révision complète de la Constitution, la question se pose néanmoins de savoir s'il s'agit d'une nouvelle Constitution, même si certaines dispositions de la Constitution actuellement en vigueur sont reprises par le texte. L'expression «refonte» fait allusion également au fait que le constituant souhaite introduire des modifications importantes sans vouloir les faire apparaître sous forme d'une nouvelle Constitution. Dans ce cas-là, une autre question se pose : quel est le rapport de la nouvelle Constitution à adopter avec le Préambule de la Constitution actuelle rappelant les modifications faites jusqu'à nos jours ? Ce rappel ne figure plus dans la présente proposition. Quelle sera la date de la nouvelle Constitution : est-il souhaitable de garder la date de 1868 dans la Constitution ? Ces questions ne sont pas traitées par le commentaire joint à la proposition.

## CHAPITRE 1 – DE L'ÉTAT, DE SON TERRITOIRE ET DE SES HABITANTS

### Article 1<sup>er</sup>

13. Il peut être utile de mentionner l'«État de droit». Ce concept n'est toutefois pas tout à fait clair et n'a pas le même sens dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, comme l'Assemblée parlementaire l'a fait observer dans sa Résolution 1594 (2007) sur «L'expression "principle of the Rule of Law"».

14. Il n'est pas certain que ce concept ait un sens clair et univoque dans la doctrine et la jurisprudence luxembourgeoises ; de toute manière, il semble souhaitable de prévoir dans le rapport explicatif une description plus détaillée que celle qui figure dans le *Commentaire* actuel. On pourrait aussi expliquer comment cette partie de l'article 1<sup>er</sup> se rattache à la deuxième phrase de l'article 3.

15. On peut aussi prendre en considération le fait que d'autres constitutions récentes sont allées plus loin pour inclure des valeurs supplémentaires comme la dignité, l'égalité, la liberté et/ou la promotion des droits de l'homme.

### Article 2

16. Comme indiqué dans le *Commentaire*, l'article 2 précise que les pouvoirs du Grand-Duc sont assujettis au régime de la démocratie parlementaire.

### Article 3

17. L'article 3 dispose que «La souveraineté réside dans la Nation». La disposition établit en outre que la souveraineté est exercée conformément à la Constitution et aux lois. Il s'agit d'une norme d'autodétermination dont l'on peut déduire que le Grand-Duché est une démocratie parlementaire dont l'institution la plus importante, selon le principe de la démocratie représentative, est la Chambre des Députés. Pour une raison de cohérence, il serait souhaitable d'échanger l'ordre de l'article 2 et de l'article 3. Il serait également logique d'intégrer, au moins partiellement, l'article 122 faisant partie actuellement de la section consacrée aux relations internationales, dans la clause sur la souveraineté, étant donné que c'est cet article 122 qui permet les transferts de souveraineté. La participation de l'État, en tant que membre, à l'intégration européenne, touche nécessairement à la question de la souveraineté, ainsi la possibilité de la limitation de la souveraineté doit être soulignée.

### Article 4

18. L'article 4 précise bien que les fonctions du Grand-Duc se limitent à celles d'un chef d'État et non d'un chef de Gouvernement. L'article 52 précise clairement que les pouvoirs du Grand-Duc sont ceux que lui attribuent la Constitution et les lois votées en vertu de la Constitution.

19. Il ne faut pas pour autant en déduire qu'il n'a pas de compétences exécutives. L'article 55 par exemple, lui confère de telles compétences en cas de crise internationale. Le *Commentaire* relatif à l'article 4 mentionne aussi trois fonctions indiquées dans la révision de 1998. Ces fonctions «morales» ou «persuasives» sont courantes dans les monarchies constitutionnelles (comme le Royaume-Uni). On peut cependant se demander s'il faut les énoncer dans le texte.

### Article 5

20. L'article 5 portant sur les partis politiques les fait apparaître au niveau constitutionnel, ce qui correspond parfaitement au développement moderne des textes constitutionnels.

21. Les Constitutions qui essaient de définir le rôle des partis politiques le font souvent en des termes très généraux<sup>12</sup>. L'article 5 du projet est aussi énoncé en termes très généraux.

<sup>12</sup> Voir aussi : Article 21 Verfassung Deutschland (1) «Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.» Article 6 Constitution de l'Espagne : «Les partis politiques traduisent le pluralisme politique, concourent à la formation et à la manifestation de la volonté populaire et sont un instrument fondamental de la participation politique. Ils se constituent et exercent leurs activités librement dans le respect de la Constitution et de la loi. Leur structure interne et leur fonctionnement doivent être démocratiques.» Article 114.1 Constitution du Portugal : «les partis politiques participent aux organes fondés sur le suffrage universel et direct en fonction de leur représentativité électorale».

22. Il ne semble pas que cette disposition puisse être interprétée de manière à accorder aux partis politiques un monopole pour participer aux élections et avoir des sièges au sein des organes représentatifs. Cependant, on pourrait envisager que, pour le moins, le rapport explicatif précise clairement qu'il n'en est pas ainsi. Compte tenu de l'importance que la Constitution accorde aux partis politiques, il serait utile d'y faire davantage référence dans le rapport explicatif en renvoyant à la/aux loi(s) applicable(s).

23. Il serait également préférable de relier cette disposition avec l'article 2 de la proposition. De plus, il serait logique de changer l'emplacement de cet article qui figure, dans la proposition, juste après la disposition constitutionnelle sur le chef de l'État, car il n'existe aucun lien logique entre les articles 4 et 5.

24. Plusieurs articles du projet de Constitution disposent qu'une matière doit être réglée «par une loi». D'autres articles disposent qu'une matière peut être réglée en «vertu d'une loi». Probablement cette distinction implique que dans la première hypothèse le législateur doit lui-même régler exhaustivement la matière, tandis que dans la deuxième hypothèse le Grand-Duc peut être habilité à régler la matière, en respectant le cadre créé par la loi.

25. Il est recommandé de vérifier si les concepts «par la loi» et «en vertu de la loi» sont effectivement utilisés dans le projet de Constitution avec la signification ci-dessus suggérée. Ainsi, on peut s'interroger sur l'interprétation à donner à l'article 7, qui emploie les termes «en vertu d'une loi».

#### Article 6

26. Il semble relativement surprenant qu'une cession ou un échange de territoire puisse avoir lieu en vertu d'une loi ordinaire sans exiger une majorité spéciale au Parlement. On pourrait penser que dans certains cas, la population du territoire concerné est en droit d'attendre une protection juridique spéciale. En outre, ne serait-il pas indiqué de prévoir que les frontières de l'État ne peuvent pas être modifiées, sauf dans l'hypothèse où cela serait en vertu d'un traité international?

#### Article 8

27. L'article 8 détermine le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement, par contre c'est l'article 60 qui porte sur l'habitation du Grand-Duc, ce qui est moins précis. Il serait souhaitable d'utiliser deux fois la même formulation et, plus généralement, de consacrer un seul article à la désignation des sièges des institutions principales de l'État.

28. Quoi qu'il en soit, il semblerait logique de prévoir que le Grand-Duc réside au Grand-Duché de Luxembourg, comme indiqué à l'article 49 pour le régent.

29. De plus, la notion de «raisons graves» devrait être définie de manière plus précise.

#### Articles 9, 10 et 17

30. Il semblerait souhaitable qu'une disposition de la Constitution garantisse expressément la protection égale de tous devant la loi. L'article 16 ne traite que de la protection égale des femmes et des hommes tandis que l'article 17 dispose que seuls les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. Le projet ne mentionne



nullement les inégalités envers les étrangers ou entre étrangers. A l'instar de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), du douzième protocole à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), et des articles 20 et 21 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Constitution luxembourgeoise devrait confirmer le principe général de non-discrimination.

31. Le troisième alinéa de l'article 9 traite des droits politiques des non-Luxembourgeois sans faire référence à la citoyenneté européenne. On peut se demander s'il ne devrait pas faire allusion aux droits spécifiques des citoyens européens.

32. Il sera revenu plus loin, dans le chapitre relatif aux droits fondamentaux, sur la question de la primauté des normes internationales en matière de droits de l'homme<sup>13</sup>.

## CHAPITRE 2 – DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DES DROITS FONDAMENTAUX

33. Dans la proposition de révision, la «refonte» du chapitre 2 «*Des libertés publiques et des droits fondamentaux*» se limite à réagencer la structure dudit chapitre, à l'instar de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne, incluant l'utilisation des mots-clés de «Dignité», «Egalité», «Libertés» et «Solidarité et citoyenneté». En outre, quatre modifications ponctuelles sont proposées. L'adaptation de la structure du chapitre est précieuse, en ce qu'elle rehausse la lisibilité de la Constitution et en ce qu'elle permet de constater d'emblée quelles sont les garanties spécifiques qu'offre la Constitution luxembourgeoise par rapport aux droits et libertés qui sont également mentionnées dans la Charte européenne.

34. Le texte actuel de la Constitution est fondé sur une conception des droits fondamentaux qui avait cours au XIX<sup>e</sup> siècle. La question se pose dès lors de savoir si à l'occasion de la «refonte» du texte de la Constitution le Constituant luxembourgeois ne devrait pas également avoir l'ambition d'adapter de manière plus approfondie le chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux, afin que ce texte réponde à tous égards aux exigences que pose un catalogue actuel de droit fondamentaux<sup>14</sup>. Une comparaison entre, d'une part, le texte du chapitre 2 proposé et, d'autre part, les dispositions contenues dans la plupart des conventions actuellement en vigueur en matière de protection des droits de l'homme, particulièrement la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), aboutit à un double constat. D'une part, le constat qu'un nombre de droits importants garantis par ces conventions ne sont pas repris dans la Constitution luxembourgeoise. D'autre part, le constat que les conditions généralement posées par les conventions internationales aux limites des droits et des libertés fondamentaux (voir entre autres les alinéas 2 des articles 8, 9, 10 et 11 CEDH) diffèrent des conditions posées par la Constitution luxembourgeoise. Il est évident que rien n'oblige à ce que la refonte d'une Constitution reprenne aveuglément dans le texte de la Constitution les dispositions des conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Vu leur nombre et la pluralité des nombreux

<sup>13</sup> Voir *infra* par. 35.

<sup>14</sup> Cf. SCHMIT, p. 99, et les références au Conseil d'État.

droits et libertés qu'elles contiennent, cela représenterait d'ailleurs une exigence irréaliste. Pour le surplus, la jurisprudence luxembourgeoise reconnaît l'applicabilité directe des dispositions normatives de la Convention européenne des droits de l'homme. Il en résulte que les dispositions de cette Convention sont d'application directe devant les juridictions internes luxembourgeoises en ce sens que les particuliers peuvent s'en réclamer pour souligner le non-respect par l'État luxembourgeois de ses obligations découlant de la Convention<sup>15</sup>. Néanmoins, indépendamment du fait de l'existence des conventions internationales en matière des droits de l'homme, il peut être tout-à-fait utile de procéder à l'exercice qui consiste à actualiser la lecture du chapitre 2 de la Constitution luxembourgeoise, tant du point de vue des droits de l'homme (A) que des clauses posant des limites à ceux-ci (B).

35. Il faut donc souligner qu'au Luxembourg, les dispositions normatives des conventions internationales sont d'applicabilité directe et priment l'ensemble du droit interne<sup>16</sup>. Afin d'éviter dorénavant toute ambiguïté et discussion quant à la conformité du droit et de la pratique luxembourgeois avec les textes et la jurisprudence internationaux relatifs aux droits de l'homme, il semble préférable de le préciser dans la Constitution.

36. A. Une constitution nationale devrait garantir les droits de l'homme et les libertés publiques qui au niveau de l'État sont qualifiés de «fondamentaux». C'est la raison pour laquelle la Constitution luxembourgeoise a, dans le passé, déjà été modifiée, dans le but d'y ajouter des droits tels que le droit au respect de la vie privée. Il est important que ce travail de «mise à jour» (*updating*) de la Constitution se fasse d'une façon cohérente. Dans la Constitution actuelle du Luxembourg cette cohérence semble faire défaut, puisque par exemple des droits indéniablement fondamentaux tels que le droit à la vie, les garanties en cas de privation de liberté et les garanties générales liées au procès équitable n'y figurent pas. Par ailleurs, la constitutionnalisation de ces droits aurait pour effet que ces droits relèveraient de la juridiction de la Cour constitutionnelle.

37. Au moment où le constituant luxembourgeois envisage une refonte de la Constitution, il serait indiqué de prendre en considération les éventuels bénéfices d'une actualisation plus approfondie du chapitre 2. Une telle actualisation ajouterait encore à l'importance du travail effectué dans la mesure où en outre des garanties supplémentaires, spécifiques pour l'ordre juridique luxembourgeois, seraient prises en compte.

38. Le constituant pourrait s'inspirer du rapport «*Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux*», établi par un groupe de travail de la Chambre des représentants belge<sup>17</sup>10.

39. B. Le constituant se doit de déterminer également les restrictions aux droits fondamentaux, ou pour le moins de définir les conditions à remplir pour pouvoir justifier ces restrictions. Le système des restrictions inclus dans le chapitre 2 du projet de Constitution luxembourgeoise présente deux traits caractéristiques. D'une

<sup>15</sup> Voy. SPIELMANN, WEITZEL, *La Convention européenne des droits de l'homme et le droit luxembourgeois*, pp. 95 et s.

<sup>16</sup> SCHMIT, pp. 86-87, 106.

<sup>17</sup> *Doc. Parl.*, 2006-2007, 51 2867/001.

part, la Constitution est l'expression d'une grande confiance à l'égard du législateur en ce que plusieurs dispositions du projet de Constitution luxembourgeoise réservent exclusivement à la loi le soin de déterminer les restrictions susceptibles d'affecter les droits et libertés (voir les articles 15, 18, 19, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 32, 33, 34, 35). Cette réserve de la loi formelle constitue la traduction d'un principe général sous-jacent à l'ensemble du chapitre 2 du projet de Constitution.

40. La seconde caractéristique est sans nul doute la prohibition que le projet de Constitution luxembourgeoise fait peser sur les mesures de nature préventive. Plusieurs articles du chapitre 2 en effet défendent explicitement les mesures préventives (articles 25, 26), soit le font implicitement en permettant uniquement *«la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés»* (articles 24, 26).

41. Ces deux garanties – le principe de légalité et la prohibition des mesures préventives – ont toute leur importance. Pour autant, les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et, à leur instar, plusieurs constitutions nationales contiennent des clauses de limitation qui imposent des conditions à respecter par toute autorité nationale, y compris par le pouvoir législatif, et qui peuvent servir à la Cour européenne des droits de l'homme et aux cours constitutionnelles nationales de critères de contrôle de la conformité des lois aux droits fondamentaux garantis par la CEDH et par les constitutions nationales.

42. Ainsi, l'article 15 du projet de Constitution luxembourgeoise dispose : *«L'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi»*. Comme le Luxembourg est partie à la CEDH, une loi formelle ne suffit pas. Pour être conforme à l'article 8 de la CEDH, la restriction devra non seulement être *«prévues par la loi»* – une norme juridique qui est suffisamment accessible et prévisible dans ses effets – mais aussi être *«nécessaire, dans une société démocratique, 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»*.

43. L'interprétation littérale d'autres normes du projet de Constitution pourrait conduire à des restrictions plus larges que celles autorisées par la Convention européenne des droits de l'homme (voir les articles 17, 24, 25, 26, 27, 28).

44. Dans le cadre d'une refonte de la Constitution luxembourgeoise l'on pourrait envisager de «constitutionnaliser» les principes conventionnels qui sont actuellement en vigueur concernant les restrictions aux droits fondamentaux. Il incombe en effet au constituant de veiller à ce que le niveau de protection national des droits de l'homme ne soit pas en dessous du niveau international, que la Constitution confirme les standards qui sont largement reconnus et que la Constitution ne donne pas une image fautive des possibilités de limiter les droits de l'homme.

45. Puisque l'insertion de ces principes conventionnels dans chaque article de la Constitution risque de perturber les dispositions spécifiques de la Constitution luxembourgeoise, qui ont toujours leur raison d'être et qui par ailleurs présentent une valeur ajoutée par rapport aux conventions internationales, l'on pourrait envisager d'insérer des clauses transversales qui fixeraient des conditions générales de restriction à la jouissance des droits fondamentaux, sans pour autant abroger les conditions spécifiques énoncées dans les différents articles du chapitre 2.

46. A cette fin, le constituant luxembourgeois pourrait s'inspirer de dispositions constitutionnelles élaborées récemment telles que l'article 36 de la Constitution helvétique, ou encore, l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE).

Article 36 de la Constitution suisse :

*«Restriction des droits fondamentaux*

1. Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.

2. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

3. Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé.

4. L'essence des droits fondamentaux est inviolable».

Article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE :

*«Portée des droits garantis :*

*Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui».*

47. Le Constituant luxembourgeois pourrait en outre envisager d'adopter des clauses transversales sur :

- **l'interprétation des droits fondamentaux** : voir entre autres l'article 52.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE :

*«Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite Convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue».*

- **la garantie des droits fondamentaux** : voir entre autres l'article 35 de la Constitution helvétique :

*«Les droits et libertés contenus dans le présent titre s'imposent à toutes les autorités publiques. Celles-ci sont tenues :*

- *de respecter ces droits et libertés,*
- *d'œuvrer à leur réalisation effective;*
- *de veiller à ce que, dans la mesure où il s'y prêtent, ils soient respectés et réalisés dans les relations entre particuliers».*

- **l'interdiction de l'abus des droits fondamentaux** : voir entre autres l'article 17 CEDH, l'article 5, paragraphe 1 PIDCP, l'article 54 Charte des droits fondamentaux de l'UE :

*«Aucune des dispositions de la présente Charte ne doit être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la*

présente Charte ou à des limitations plus amples des droits et libertés que celles qui sont prévues par la présente Charte».

- la dérogation aux droits de l'homme en temps de guerre ou en cas de tout autre danger public : voir article 4.1 PIDCP, article 15 CEDH :

« 1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7.

3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application<sup>18</sup> ».

## Article 12

48. Bien que dans le *Commentaire*, le droit à la vie soit un élément essentiel de la dignité humaine, il ne fait l'objet, dans le projet, d'aucune disposition expresse en dehors de celle concernant l'interdiction de la peine de mort, et ne comprend donc pas l'ensemble des garanties de l'article 2 CEDH. Reste à savoir si la constitutionnalisation du droit à la vie clarifierait la situation, compte tenu des débats qui ont déjà eu lieu au Luxembourg sur ce thème.

## Article 14

49. La mention des «droits naturels» n'est pas claire sans explication<sup>19</sup>. L'article 8 CEDH protège la vie privée et familiale sans restriction de ce type.

## Article 16

50. La formule «l'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes» est assez générale. Elle pourrait être précisée en prévoyant que la loi peut prendre les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.

51. Il serait logique d'échanger l'ordre des articles 16 et 17, puisque l'égalité de droit en général devrait précéder l'égalité entre les hommes et les femmes. Parallèlement à la disposition sur l'interdiction de la discrimination, il

<sup>18</sup> Le constituant luxembourgeois pourrait s'inspirer du rapport intitulé «*Les clauses transversales en matière des droits et libertés*», rédigé au nom d'un groupe de travail de la Chambre des Représentants belge, chargé de l'examen du titre II de la Constitution belge (Doc. Parl., Chambre, 2004-2005, Doc 51 2304/001).

<sup>19</sup> Cf. SCHMIT, p. 111.

serait convenable, vu le développement du droit constitutionnel sur ce point, de consacrer une disposition constitutionnelle à l'égalité des chances.

#### Article 17

52. Voir l'observation relative à l'article 10. Le principe général d'égalité n'exclut pas le fait que certaines fonctions publiques et certains droits politiques sont réservés aux Luxembourgeois, car l'inégalité peut répondre à un but légitime et être proportionnée à ce but.

53. L'article 17, 2<sup>e</sup> alinéa, dispose qu'il appartient au législateur national de déterminer l'admissibilité des non-Luxembourgeois à des emplois publics, civils et militaires. Selon la Cour de Justice des Communautés européennes, seuls les emplois *comportant une participation directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des collectivités publiques* peuvent être réservés aux ressortissants nationaux, à l'exclusion des autres citoyens de l'Union (voir entre autres C.J.C.E., 2 juillet 1996, Com. c/Luxembourg, C.473/93, Jur. 1996, I-3207).

#### Article 18

54. Cet article devrait être conforme aux articles 5 et 6 CEDH. Il semblerait en particulier souhaitable de prévoir dans la Constitution qu'une personne détenue a accès à un juge à intervalles réguliers pour que la légitimité de sa détention soit revue («habeas corpus»); une telle disposition serait conforme à l'article 5 paragraphe 4 CEDH.

55. Il faudrait en outre préciser que la personne arrêtée a le droit d'être rapidement informée des raisons de son arrestation, conformément au deuxième paragraphe du même article.

#### Article 20

56. Le principe de la légalité exige que la loi soit déjà en vigueur au moment où l'acte devant être puni a été commis (voir l'article 7 CEDH).

#### Article 22

57. Bien que l'article 8 CEDH n'exige pas expressément une ordonnance judiciaire, dans plusieurs systèmes juridiques, une visite domiciliaire non autorisée par l'habitant du lieu n'est possible que sur la base d'une ordonnance judiciaire. Il conviendrait d'en tenir compte.

#### Articles 24-27

58. La liberté d'opinion devrait être garantie séparément et expressément, car elle ne peut faire l'objet d'aucune restriction. En ce qui concerne le droit de manifester ses opinions, la question se pose de savoir si l'expression «répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés» est suffisamment transparente, délimitée de manière suffisamment étroite et conforme au deuxième paragraphe de l'article 10 CEDH. Il pourrait être envisagé de suivre de plus près le libellé de cette dernière disposition, si une clause générale n'est pas prévue

en matière de restrictions aux droits et libertés<sup>20</sup>. Des observations semblables valent pour les restrictions au droit de réunion pacifique (article 25), au droit d'association (article 26) et à la liberté des communications à caractère personnel (article 27).

59. La généralité de la formule «les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables» (article 27) laisse à penser que cela concerne non seulement les lettres et les contacts téléphoniques, mais aussi les courriels; si c'est le cas cette innovation est heureuse et la Constitution du Luxembourg semble la première à le dire.

#### Article 28

60. Il ne ressort pas suffisamment clairement du libellé que la liberté de pensée, de conscience et d'avoir une conviction religieuse a un caractère absolu et ne peut faire l'objet d'aucune restriction. Il peut aussi être envisagé de garantir expressément la liberté de changer de religion, car on ne peut pas partir de la supposition que dans les sociétés multiconfessionnelles qui se sont développées dans les États européens, on ne peut partir du principe que cette liberté est sous-entendue dans la liberté d'avoir une conviction religieuse.

61. De plus, comme il a été fait observer par rapport à l'article 24, la question se pose de savoir si la restriction fondée sur la «répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés» est suffisamment transparente, délimitée de manière suffisamment étroite et conforme au deuxième paragraphe de l'article 9 CEDH.

#### Article 30

62. Cette disposition, telle qu'elle est formulée, pourrait donner l'impression que «la bénédiction nuptiale» est une condition d'un mariage légitime. Il est recommandé d'insérer l'expression «le cas échéant» ou une autre expression à cet effet.

#### Article 31

63. Cette disposition semble laisser trop de latitude à la Chambre des Députés pour réglementer les affaires internes des institutions religieuses. Des domaines comme la nomination et l'installation de ministres et leurs relations avec leurs supérieurs devraient, en dehors de cas exceptionnels, relever de la hiérarchie interne de l'institution concernée. Il est donc recommandé de définir plus rigoureusement l'expression «les dispositions qui nécessitent son intervention».

#### Article 32

64. On saluera les dispositions détaillées sur l'accès à l'enseignement.

65. Cette disposition ne semble réglementer que l'enseignement public. Elle ne porte pas sur le droit des parents d'assurer une éducation et un enseignement

<sup>20</sup> Cf. supra par. 47.

conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques comme indiqué à l'article 2 du Protocole additionnel à la CEDH.

66. Bien que les États ne soient soumis à aucune obligation juridique internationale de financer l'éducation et l'enseignement privés, la Constitution de certains États membres du Conseil de l'Europe prévoit une certaine forme de soutien financier en mettant parfois l'éducation et l'enseignement privés sur un pied d'égalité avec l'éducation et l'enseignement publics. S'il existe des règles en droit luxembourgeois ou dans la pratique luxembourgeoise, on pourrait envisager de les inscrire dans la Constitution, mais cela ne s'impose pas.

#### Section 4 – Articles 33 à 41

67. Si cette section «garantit» les droits sociaux et économiques, il peut être tenu compte des Constitutions dans lesquelles ces droits sont, en tout ou en partie, «subordonnés aux ressources disponibles». Selon le cas, une formulation plus précise pourra être nécessaire pour éviter des pressions excessives sur les ressources publiques et renforcer la certitude juridique.

#### Article 33

68. Dans un souci de certitude juridique, il semblerait souhaitable que les implications juridiques des mots «garantit» et «veille à assurer» soient précisées dans le rapport explicatif.

### CHAPITRE 3 – DU GRAND-DUC

69. Il n'y a pas un seul modèle de monarchie en Europe. Les dispositions constitutionnelles des pays qui ont gardé la monarchie divergent entre elles, notamment par rapport aux prérogatives et/ou pouvoirs que les monarques peuvent (encore) exercer, sous la responsabilité politique de leur Gouvernement.

70. Les choix entre les différents modèles de monarchie possibles ne sont pas critiquables, pour autant que ces choix sont compatibles avec les principes de la démocratie et de l'État de droit.

71. Dans la proposition de révision d'importants pouvoirs sont toujours attribués au Grand Duc (articles 52, 54, 55, 56, 57, 58, 78, 94). À l'article 52.3 il est énoncé que «*Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable*». Il semble que cette disposition ait une portée générale et implique que tous les pouvoirs qui sont attribués au Grand Duc soient exercés sous la responsabilité politique d'un ministre.

72. Dans l'Exposé des motifs de la proposition, la révision des articles de la Constitution se rapportant au Grand Duc est clarifiée entre autres de la manière suivante :

«*Les textes constitutionnels proposés tendent à renforcer la position du Grand-Duc en tant que chef de l'État, «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'État à des décisions politiques dont la responsabilité doit être endossée par d'autres organes constitutionnels*».



73. Cette explication semble trop large par rapport aux révisions effectuées. Celles-ci se limitent à la participation du Grand Duc à l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Elles ne visent, par contre, ni la participation du Grand Duc au pouvoir exécutif, ni d'ailleurs son rôle de gardien des institutions (articles 78 et 94), qui impliquent aussi une participation aux décisions politiques. Pour que le citoyen comprenne mieux la logique de la révision et pour que celle-ci soit cohérente, une explication plus précise devrait être donnée.

74. Dans la mesure où le constituant vise à souligner la primauté du parlement, les dispositions consacrées à cette dernière institution pourraient précéder celles portant sur le Grand-Duc dans la structure de la Constitution. Cependant, cela ne s'impose pas.

75. Conformément à l'article 4, «le Grand-Duc est le chef de l'État, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale». Selon le commentaire, le Grand-Duc a été investi, par la révision constitutionnelle de 1998, des tâches suivantes : «fonction symbolique», gardien des institutions», «fonction d'arbitre». La question qui se pose, est de savoir si la proposition actuelle attribue également ces trois fonctions au Grand-Duc ou bien ne garde que les fonctions «symbolique» et «d'arbitre». Selon l'article 52, le Grand-Duc «exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays». Il paraît que le constituant ne souhaitait pas changer les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc vis-à-vis du Gouvernement; par contre, ses pouvoirs en rapport avec le parlement ont subi un affaiblissement considérable. Il n'est pas clair même d'après le commentaire si le Grand-Duc reste, dans la logique de la proposition, le «gardien des institutions».

76. L'article 42 parle des pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc, la section 2 du chapitre 3 est intitulée «Des pouvoirs du Grand-Duc», par contre, l'article 143 contient l'expression prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc». Vu les articles 52 et 53 – les actes du Grand-Duc doivent être contresignés, le Grand-Duc est inviolable – l'expression «prérogative» semble être la plus exacte mais de toute manière, la terminologie devrait retrouver une certaine cohérence.

77. La formule «naturelle et légitime» doit être comprise comme excluant la filiation adoptive aussi bien que la filiation illégitime.

#### Article 43

78. Il semble qu'il manque une disposition concernant la nomination d'un régent temporaire pour la période pendant laquelle le trône demeure vacant.

79. A ce sujet, le rapport entre les articles 43 et 46 n'est pas clair, car la question traitée à l'article 43 se posera précisément après le décès ou l'abdication du Grand-Duc. On ne sait pas non plus pourquoi la période mentionnée à l'article 43 est différente de celle indiquée à l'article 46.

#### Articles 46 et suivants

80. Le rapport entre les articles 46 et 47 n'est pas clair. L'article 46 évoque aussi un éventuel régent à la mort du Grand-Duc. Comme l'article 47 porte sur deux situations dans lesquelles un régent devra être élu par la Chambre des Députés, la question se pose de savoir à quelle (autre) situation l'article 46 renvoie. S'il ren-

voie aux mêmes situations, la mention à l'article 47 du délai maximal de dix jours prévu à l'article 46 signifierait alors que le régent devrait être élu et prêter serment pendant cette même période. L'article 48 porte sur une autre situation, celle dans laquelle un régent est élu, mais n'indique pas dans quel délai celui-ci doit prêter serment; la deuxième phrase de l'article 49 est aussi muette à ce sujet.

81. Il est difficile de comprendre pourquoi le moment où la régence prend fin et le pouvoir d'y mettre un terme ne sont pas évoqués aux articles 47 et 48 dans les deux situations décrites alors qu'il en est très clairement question dans le *Commentaire*.

#### Article 48

82. L'article 48 souhaite régler des situations de crise. Il permet effectivement de régler des situations de crise mais pour éviter toute incertitude, il serait souhaitable de régler au niveau de la Constitution et non seulement d'expliquer dans le commentaire qui peut décider et quand sur la fin de la période de régence. D'après le commentaire, c'est le conseil de Gouvernement lui-même.

#### Article 55

83. L'article 55, relatif à l'état d'urgence, pose la question de savoir qui décide qu'il s'agit d'un «cas de crise internationale» et selon quels critères. De plus, l'expression même de «crise internationale» n'est pas claire et on ne sait pas si l'état d'urgence peut être remis en cause.

84. La formule selon laquelle en cas de crise internationale c'est le Grand-Duc qui prend les règlements paraît contradictoire avec la perte de son pouvoir de promulgation législative. De plus ces règlements pouvant être contraires aux dispositions légales existantes, il devrait y avoir là des garanties procédurales, par exemple la consultation de la Cour constitutionnelle.

85. Concernant l'article 60, voir les remarques faites sur l'article 8.

### CHAPITRE 4 – DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

#### Article 63

86. La dernière phrase pose la question de savoir s'il est approprié que le droit de vote soit assorti de conditions, fixées par l'organe législatif à la majorité simple, qui s'ajoutent à celles énoncées dans la Constitution. Il pourrait très bien en résulter une situation où la minorité est défavorisée lors des élections suivantes.

#### Article 65

87. Comme indiqué dans le *Commentaire*, la Cour européenne des droits de l'homme a statué, le 30 mars 2004, dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) que priver les détenus du droit de vote risque d'être contraire à l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention. Il n'est pas certain que l'article 65 tienne suffisamment compte de cet arrêt et soit conforme au principe de proportionnalité. Il ressort en outre de la pratique que les personnes sous tutelle peuvent très bien être capables de voter de manière responsable; tout dépend des motifs pour les-

quels elles ont été mises sous tutelle. On ne peut donc envisager de les exclure que si le tribunal qui a décidé de la tutelle les a aussi reconnues incapables de voter.

88. Le droit de vote a donc été limité d'une façon trop large. Il est dès lors recommandé de se conformer au Code de bonne conduite en matière électorale<sup>21</sup>, qui dispose ce qui suit :

- i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :
- ii. elle doit être prévue par la loi;
- iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote;
- iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves;
- v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

#### Article 69

89. Cette disposition présente un inconvénient dans la mesure où l'organe législatif peut, à la majorité simple, influencer sur le droit d'être élu. Il semblerait qu'il soit si rarement nécessaire d'ajouter des incompatibilités que cette nécessité peut être envisagée à l'occasion d'une modification ultérieure de la Constitution. A défaut, il peut être envisagé de demander l'adoption de la loi visée à la majorité qualifiée.

90. Il semble que cet article puisse permettre à une loi de prévaloir sur les dispositions constitutionnelles énoncées aux articles 66 à 68. Est-ce nécessaire?

#### Articles 71 et 72

91. L'article 71.3 suppose que la Chambre des Députés a un président au moment où les membres prêtent serment. D'autre part, ces mêmes membres éliront vraisemblablement le président après avoir prêté serment, ce qui pose la question de l'ordre. Il faudrait aussi réglementer la procédure selon laquelle le président, en qualité de président ou au moins de membre, prête serment.

#### Article 76

92. L'article 76 ne définit pas au niveau constitutionnel les règles spéciales relatives à la réunion et à la formation de la Chambre des Députés issue d'une nouvelle élection : qui la convoque, dans quel délai et comment se déroule la première séance (le Grand-Duc a-t-il un rôle spécial dans la convocation d'une telle première séance, etc.). Il serait convenable de régler cette question non pas au niveau du règlement mais au niveau constitutionnel.

<sup>21</sup> CDL(2002)023rev, I.1.1.d.

### Article 77

93. Le Grand-Duc peut à la fois dissoudre la Chambre des Députés (pouvoir de l'article 78, heureusement encadré par l'article 99 paragraphe 3) et lui demander de se réunir alors qu'elle est dissoute. La Commission comprend que cela signifie que la Chambre des Députés dissoute peut ainsi être invitée à légiférer en cas d'urgence, mais non à débattre sur la dissolution.

### Articles 79 et 80

94. La rédaction paraît bien meilleure que celle de l'ancien article 47 qui semblait faire du Grand-Duc le juge de la recevabilité des projets et, plus curieusement encore, des propositions de loi.

### Sur le pouvoir de sanction/promulgation (voir l'article 85 du projet)

95. Selon l'article 85, les lois votées par la Chambre des Députés sont promulguées et publiées par le Gouvernement. La promulgation est un acte de caractère formel, qui atteste l'existence de la loi, en authentifie le texte, confirme que les règles concernant l'adoption de la loi ont été respectées et rend la loi exécutoire. Il appartient au Constituant de déterminer l'institution compétente pour promulguer les lois. Dans la plupart des monarchies parlementaires, cette fonction relève de la compétence du souverain qui exerce ce pouvoir sous la responsabilité politique de son gouvernement (voir, en Belgique, l'article 109 de la Constitution; au Danemark, l'article 22 de la Constitution; aux Pays-Bas, les articles 47 et 87 de la Constitution; en Espagne, l'article 62, a) de la Constitution; en Norvège, les articles 77 à 79 de la Constitution). Au Royaume-Uni, la sanction royale («royal assent») est une condition pour qu'un projet de loi («bill») devienne une loi («Act or Parliament») (par une convention constitutionnelle, la sanction royale n'est en pratique jamais refusée). Toutefois, une promulgation n'est pas nécessaire à la validité de la loi. Selon une règle assez archaïque (maintenant codifiée dans l'*Interpretation Act* de 1978, section 4(b)), une loi est considérée comme entrant en vigueur au début du jour où la sanction royale est donnée (à moins que l'entrée en vigueur de la loi, ou d'une partie d'entre elle, ne soit différée par la loi elle-même). Après la sanction royale, il n'existe pas de procédure formelle par laquelle la couronne, agissant par l'intermédiaire de son représentant, le greffier du Parlement (a) établit le texte final; (b) introduit formellement le texte dans le registre du Parlement; (c) assure la publication du texte par l'imprimerie royale. Toutefois, la validité de la loi ne dépend en aucun cas du respect de cette procédure, ni d'aucune autre forme de promulgation. En Suède, l'article 19 de la Constitution de la Suède dispose que les lois sont promulguées par le Gouvernement, ou bien par le Riksdag dans le cas des lois qui le concernent directement. Dans la mesure où le Grand-Duc a toujours la fonction symbolique et la fonction de gardien des institutions, il peut être envisagé de lui conférer, toujours sous la responsabilité ministérielle, le pouvoir de promulguer les lois. D'autre part il peut être jugé souhaitable, spécialement à la lumière des événements récents, que ce soit le gouvernement qui promulgue et publie les lois. La question examinée étant une question d'opportunité, il appartient au constituant luxembourgeois de décider en cette matière. Par ailleurs, le constituant luxembourgeois pourrait prévoir un

contrôle externe de la compatibilité de la loi promulguée avec les règles concernant l'adoption de la loi.

#### Article 88

96. L'article 88 n'énumère, parmi les moyens de contrôle parlementaire, que les commissions d'enquête et le droit de pétition. Cette réglementation peut paraître, au vu du développement moderne du droit constitutionnel, relativement modeste étant donné qu'au XXI<sup>e</sup> siècle, la diminution du rôle des parlements exigerait plutôt le renforcement des moyens de contrôle dont les législatifs disposent.

#### Article 91

97. La deuxième phrase ne mentionne pas de «poursuite». Il semblerait souhaitable, compte tenu des implications politiques possibles, d'indiquer expressément dans le rapport explicatif si cela signifie qu'un député peut faire l'objet de poursuites, même pour les infractions les plus graves, sans l'autorisation préalable de la Chambre des Députés, en l'absence d'arrestation.

### CHAPITRE 5 – DU GOUVERNEMENT

#### Articles 93 et 94

98. On ne peut que saluer la reconnaissance du Premier ministre, jusque là absent du texte constitutionnel alors que c'est dans la pratique un personnage essentiel. Mais ne convient-il pas alors de lui confier un rôle de proposition pour la nomination et surtout la fin des fonctions des membres du Gouvernement, ce qui est certainement le cas dans la pratique? En l'absence d'une telle disposition, la Constitution garde un aspect un peu daté. Contrairement à ce qui est dit dans le commentaire, une telle disposition a bien sa place dans la Constitution.

#### Article 95

99. L'article 95 paraît trop restrictif. Il ne prévoit aucune exception concernant, par exemple, l'enseignement supérieur ou d'autres activités protégées par le droit d'auteur. Le texte du «*Commentaire*», «toutes les activités pouvant être source de conflit avec leurs fonctions au sein du Gouvernement» paraît plus approprié.

#### Article 98

100. Cette disposition n'est pas claire et n'est pas explicitée par le *Commentaire*. Dans quels cas les actes et décisions du Gouvernement sont-ils collectifs et dans quels cas relèvent-ils du membre compétent du Gouvernement individuellement, et quelles sont les conséquences pour la responsabilité politique mentionnée à l'article 101.1?

**Article 100**

101. Selon l'article 100, le droit de nomination aux postes importants relève désormais des pouvoirs du Gouvernement. Dans plusieurs autres monarchies parlementaires, ce pouvoir appartient formellement au Roi qui l'exerce sous la responsabilité ministérielle. Cependant, il s'agit d'un choix politique.

**Article 101**

102. La responsabilité politique des membres du Gouvernement est-elle individuelle ou collective? Le point mérite d'être précisé, comme l'avait d'ailleurs proposé le texte gouvernement cité par le *Commentaire*, qui distinguait entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective.

**Article 101.1**

103. La question se pose de savoir si les mots «politiquement responsables» sont suffisamment clairs pour que le Gouvernement soit véritablement responsable de ses actions, qui auront vraisemblablement un caractère plus administratif que politique (si tant est que cette distinction ait un sens dans ce contexte).

**Article 102**

104. Il faudrait peut-être compléter la disposition selon laquelle la Chambre des Députés peut demander la présence des membres du Gouvernement par une disposition selon laquelle les membres de la Chambre des Députés ont le droit d'obtenir de ceux-ci les informations requises comme moyen essentiel de contrôle parlementaire.

105. Il serait plus logique de faire de la deuxième phrase du paragraphe 2 un nouveau paragraphe 4, car une motion de défiance peut aussi être adoptée en dehors des deux situations mentionnées aux paragraphes 2 et 3.

**CHAPITRE 7 – DE LA JUSTICE****Article 104**

106. L'article 104 dispose que «La justice est rendue par les cours et les tribunaux». Selon le *Commentaire*, le fait que la proposition ne prévoie plus que la justice soit rendue au nom du Grand-Duc, contribue à souligner l'indépendance de la justice et de la structure judiciaire. Il faut, tout de même, noter que puisque le chef de l'État représente un pouvoir neutre, l'indépendance de la justice n'était pas mise en cause par le fait que les arrêts des cours et des tribunaux étaient rendus au nom du Grand-Duc. Cette disposition a plutôt une signification symbolique: elle exprime que le Grand-Duc est le gardien des institutions. Cependant, il s'agit d'un choix politique.

### Article 105

107. Il conviendrait de préciser dans la première phrase que les juges sont impartiaux. Dans le *Commentaire*, l'impartialité est traitée comme un élément d'indépendance, alors que l'article 6 CEDH en fait deux exigences distinctes.

### Articles 106 à 108 et 110

108. On ne sait pas pourquoi l'article 104 mentionne les «Cours et tribunaux» tandis que les articles 106 à 108 et 110 ne mentionnent que les «tribunaux».

### Article 110

109. L'expression «dangereuse pour l'ordre ou les mœurs» risque d'être trop restrictive dans la pratique. Il pourrait être envisagé d'y inclure également «les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès» mentionnés à l'article 6 CEDH.

### Article 112

110. Cette disposition relative au contrôle juridique ne régit pas le contrôle constitutionnel des lois ni l'examen de leur conformité avec les obligations juridiques internationales et les décisions d'organisations internationales contraignantes pour le Luxembourg. Il semblerait approprié d'y faire référence dans cet article.

### Article 114

111. La mention des «conseillers de la Cour» ne semble pas suffisamment précise, en particulier à côté de «la Cour administrative». S'agit-il ici de la «Cour supérieure de Justice»?

112. Il convient d'indiquer quelle Cour ou quel tribunal est compétent pour décider de la suspension ou de la révocation d'un juge; est-ce la Cour ou le tribunal dont le juge concerné est membre ou est-ce une Cour ou un tribunal supérieur ou autre?

### Article 116

113. Du point de vue de l'indépendance et de l'impartialité, il pourrait être souhaitable d'ajouter que le juge concerné cesse d'exercer ses fonctions judiciaires lorsqu'il exerce les fonctions que le Gouvernement lui a confiées, à moins qu'il ne s'agisse d'une fonction accessoire ou mineure ou d'une fonction se rapportant à la fonction judiciaire.

### Article 117

114. Selon l'article 117, les juges de paix et les juges des tribunaux seront nommés par le Gouvernement et non plus par le Grand-Duc. Les conseillers de la Cour et les présidents et les vice-présidents des tribunaux d'arrondissements sont nommés par le Gouvernement sur l'avis de la Cour supérieure de Justice. Dans plusieurs autres monarchies parlementaires, le pouvoir de nommer les juges appartient au Roi qui l'exerce sous la responsabilité ministérielle. Cependant, il s'agit d'un

choix politique. Dans la plupart des États, il existe un conseil supérieur de la justice qui propose les juges qui seront ensuite nommés par le chef de l'État. D'ailleurs, dans le «*Commentaire*», la création d'un tel organe est proposée (voir sous l'article 105). Quelle que soit l'autorité formelle de nomination (Grand-Duc ou gouvernement), les garanties nécessaires à l'indépendance des juges doivent être apportées.

115. Pour ce qui est des «conseillers de la Cour», voir l'observation relative à l'article 114.

#### Article 120

116. Le rôle de la Cour constitutionnelle en matière de conformité des lois est réglé par une formule très générale. Il est vrai qu'une loi détaillée lui est consacrée (loi du 27 juillet 1997).

117. Pour autant la Constitution pourrait préciser si le contrôle de la loi est a priori ou/et a posteriori. Un contrôle a priori pourrait justifier le délai de trois mois de l'article 85... et faire disparaître toute crainte qui pourrait naître de l'abandon du pouvoir de sanction grand-ducal.

#### Article 126

118. Selon l'article 126, «le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée». Ce que signifie l'expression «placé sous l'autorité» n'est pas clair. Il est évident que la prérogative du Grand-Duc relative à l'armée est plutôt symbolique mais la rédaction actuelle de cette disposition semble équivoque.

#### Article 134

119. L'article 134 prévoit que «les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés». La Cour des comptes doit être indépendante de la même façon que les autres cours et tribunaux, c'est pour cela qu'il faut encore une fois souligner les remarques faites relativement à l'article 117.

#### Article 136

120. Le paragraphe 8 donne au Grand-Duc le droit de dissoudre un conseil de commune. Même si cet acte doit certainement recevoir le contreseing ministériel il paraît quelque peu exorbitant. Ne faudrait-il pas l'encadrer par un avis ou, au minimum, par la proposition du Gouvernement?

### CHAPITRE 8 – DES RELATIONS INTERNATIONALES

121. La Constitution luxembourgeoise ne contient que quelques dispositions se rapportant au droit international et au droit européen.

122. Des aspects fondamentaux de la relation entre l'ordre juridique luxembourgeois et l'ordre juridique international et européen ne sont pas pris en compte par la Constitution elle-même et ont de ce fait dû être développés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et des cours et tribunaux luxembourgeois. D'autres questions par rapport à cette relation n'ont peut-être pas encore reçu une réponse univoque dans la jurisprudence.



123. La «refonte» de la Constitution luxembourgeoise pourrait être l'occasion de libérer le temps nécessaire pour une réflexion approfondie sur des questions fondamentales dont la réponse devrait se trouver dans la Constitution elle-même. On pourrait penser aux questions suivantes :

- Les traités internationaux sont-ils d'application directe devant les juridictions internes luxembourgeoises en ce sens que les particuliers peuvent les invoquer devant les tribunaux luxembourgeois? Dans quelle mesure et sous quelles conditions?
- Le droit luxembourgeois reconnaît-il la primauté du droit international sur le droit national, y compris sur la Constitution nationale? Est-ce que la Cour constitutionnelle est autorisée à contrôler la conformité à la Constitution des lois d'assentiment des traités internationaux? Est-ce que la Constitution ne devrait pas prévoir, à l'instar de l'article 122 de la Constitution, que les lois d'assentiment des traités internationaux qui contiennent des dispositions contraires à la Constitution ne peuvent être approuvées par une loi que dans les conditions de l'article 142, alinéa 2? (voir aussi article 91.3 de la Constitution des Pays-Bas).
- Est-ce que le droit européen, y compris le droit dérivé, prime, sans aucune réserve, sur le droit luxembourgeois, y compris sur la Constitution luxembourgeoise?

## CONCLUSIONS

124. L'objectif du constituant est de faire correspondre le texte de la Constitution à la pratique constitutionnelle et de supprimer les dispositions désormais caduques. Cet objectif de cohérence est largement atteint par la présente révision constitutionnelle.

125. La question qui se pose encore une fois, est de savoir s'il s'agit d'une nouvelle Constitution ou d'une Constitution qui après une révision globale et une renumérotation des articles, garde toujours pour elle la date de 1868.

126. Le texte du chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux ne correspond pas entièrement aux traités internationaux en la matière applicables au Luxembourg, notamment en ce qui concerne les restrictions aux droits et libertés. Afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, et si le constituant ne souhaite pas reprendre systématiquement le texte des traités en cause, on peut se demander s'il ne faudrait pas insérer des clauses transversales qui correspondent aux garanties conventionnelles et s'il ne faudrait pas préciser clairement dans la Constitution que les dispositions normatives de conventions internationales relatives aux droits de l'homme sont d'applicabilité directe et priment l'ensemble du droit interne.

127. Les changements les plus importants concernent la structure institutionnelle, et surtout les pouvoirs ou les prérogatives du Grand-Duc. En cette matière, il appartient au constituant Luxembourgeois de choisir le modèle de monarchie qui convient le mieux à la société luxembourgeoise, pourvu que les principes de la démocratie et de l'État de droit soient respectés. Il lui appartiendra notamment de préciser dans quelle mesure le Grand-Duc est toujours investi des tâches qui lui ont été attribuées en 1998 («fonction symbolique», «gardien des institutions», «fonction d'arbitre»).

**Tableau 1****Les arrêts de la Cour constitutionnelle**

(dernière mise à jour : 10 septembre 2010)

<i>Arrêt(s), Date</i>	<i>Disposition en cause</i>	<i>Matière</i>	<i>Constitution</i>	<i>Conformité</i>
n <sup>os</sup> 55/10 et 56/10, 26.03.2010	L. 415-11(1), Code du travail	Protection des délégués du personnel	Art. 11(6)	conforme
n° 54/10, 19.03.2010	Art. 422, Code pénal	Homicide – Accident de chemin de fer	Art. 10bis(1)	conforme
n° 53/10, 05.03.2010	Art. 367-1, Code civil	Adoption	Art. 10bis(1)	conforme
n° 52/10, 12.02.2010	Art. 3(2), Loi du 08.06.1999	Régimes complémentaires de pension	Art. 10bis(1) et 101	conforme
n° 51/10, 08.01.2010	Art. 1595, Code civil	Vente	Art. 10bis(1)	non conforme
n° 50/10, 15.05.2009	Art. 316, Code civil	Filiation	Art. 10bis(1)	non conforme
n° 49/09, 22.05.2009	Art. 66, par. 3, Loi du 24.12.1985	Fonctionnaires communaux – Recours effectif	Art. 10bis(1)	non conforme
n° 48/09, 06.03.2009	Art. L. 521-11	Indemnité de chômage	Art. 10bis(1), 11(2) et 111	conforme
n° 47/08, 12.12.2008	Art. 302, al. 1 <sup>er</sup> et art. 378, al. 1 <sup>er</sup> , Code civil	Divorce – Autorité parentale	Art. 10bis(1)	non conforme
n° 46/08, 26.09.2010	Art. 5, al. 3, et art. 10, al. 3, Loi du 19.01.2004	Protection de la nature	Art. 10bis(1), 11(6), 11bis et 16	conforme
n° 45/08, 27.06.2008	Art. 10, Loi du 09.06.1964	Successions	Art. 10bis	non conforme
n° 44/08, 06.06.2008	Art. 334-2, al. 2 (ancien), Code civil	Filiation naturelle	Art. 10bis	non conforme
n <sup>os</sup> 41/07 à 43/07, 14.12.2007	Art. 9.1, 10.1 et 47, Loi du 16.04.1976	Fonctionnaires – Discipline	Art. 14	conforme

<i>Arrêt(s), Date</i>	<i>Disposition en cause</i>	<i>Matière</i>	<i>Constitution</i>	<i>Conformité</i>
n <sup>os</sup> 41/07 et 42/07, 14.12.2007	Loi du 25.04.2005 modifiant la loi 10.08.1992	Entreprise des P & T – Fonctionnaires – Discipline	Art. 10bis(1)	conforme
n° 40/07, 25.05.2007	Art. 832-1(8) à (11) et 832-4, Code civil	Successions	Art. 10bis	non conforme
n° 39/07, 30.03.2007	Art. 189, Code de commerce	Prescription	Art. 111	conforme
n° 38/07, 02.03.2007	Art. 12, par. 12, Loi du 23.12.2005	Impôts	Art. 32(3)	conforme
n° 37/06, 17.11.2006	Art. 59, al. 2, Loi du 07.03.1980; Art. 1 <sup>er</sup> , 2(1), 2(3), 2(4) et 3, Loi du 08.08.2000	Entraide judiciaire internationale	Art. 1 <sup>er</sup> , 33, 37, 76, 78 et 79	conforme
n° 36/06, 20.10.2006	Art. 17, Loi du 05.07.1991	Enseignement	Art. 10bis(1)	conforme
n° 35/06, 12.05.2006	Art. 28, 35 et 36, Loi du 15.03.1979	Expropriation	Art. 16	non conforme
	Art. 27, Loi du 15.03.1979			conforme
n° 34/06, 12.05.2006	Art. 27, 34 et 35, Loi du 16.08.1967	Expropriation	Art. 16	non conforme
n <sup>os</sup> 29 à 33/06, 07.04.2006	Art. 7, al. 2, Loi du 28.06.2002	Forfait d'éducation	Art. 10bis(1) et 111	non conforme
n° 28/05, 23.12.2005	Art. 18(2), Loi du 29.04.1983	Médecins – Code de déontologie	Art. 36	non conforme
n° 27/05, 14.10.2005	Art. 98, par. 1 et 5, Loi du 31.05.1999	Police grand-ducal	Art. 10bis(1)	conforme
n° 26/05, 08.07.2005	Art. VIII, point 2, Loi du 19.05.2003	Fonctionnaires	Art. 10bis(1)	non conforme
n° 25/05, 07.01.2005	Art. 349, Code civil	Adoption	Art. 10bis	non conforme

<i>Arrêt(s), Date</i>	<i>Disposition en cause</i>	<i>Matière</i>	<i>Constitution</i>	<i>Conformité</i>
n <sup>os</sup> 23/04 et 24/04, 03.12.2004	Art. 17 et 27, Loi du 10.08.1991	Profession d'avocat	Art. 14	conforme
n <sup>os</sup> 21/04 et 22/04, 18.06.2004	Art. 1 <sup>er</sup> , al. 2, Loi du 18.05.1979	Délégations du personnel	Art. 10bis	non conforme
n° 20/04, 28.05.2004	Art. 85, 86, 90 et 115, Code des assurances sociales	Assurances sociales – Indemnisation	Art. 10bis(1), 11, al. 3, art. 12 et 16	conforme
	Art. 115, Code des assurances sociales		Art. 10bis(1)	non conforme
n° 19/04, 30.01.2004	Art. 36, 5°, Loi du 15.03.1936	Comptabilité de l'État – Marchés publics	Art. 14	non conforme
n° 18/03, 21.11.2003	Art. 1 <sup>er</sup> et 7, Loi du 26.03.1992	Professions de santé	Art. 11(5) et (6) et 36	conforme
n° 17/03, 07.03.2003	Art. 19, Loi du 10.08.1991	Profession d'avocat – Ordre des avocats	Art. 36	non conforme
n° 16/03, 07.02.2003 (voir n° 35/06)	Art. 28 et 32, Loi du 15.03.1979	Expropriation	Art. 16	non conforme
n° 15/03, 03.01.2003	Art. 4, Loi du 18.06.1969	Enseignement supérieur	Art. 11(6) et 23, al. 3 et 4	non conforme
n° 14/02, 06.12.2002	Art. 1 <sup>er</sup> et 26 à 28, Loi du 28.03.1972	Permis de travail	Art. 10bis, 11(3) et (4) et 111	conforme
n° 13/02, 17.05.2002	Art. 276 et 277, al. 4, Code civil	Divorce	Art. 10bis(1)	conforme
n° 12/02, 22.03.2002	Art. 73, Code des assurances sociales	Assurances sociales – Déviation injustifiée	Art. 14	conforme
n° 11/01, 28.09.2001	Art. 1 <sup>er</sup> , 6, 7, 20, 24 et 33, Loi du 25.05.1964	Expropriation – Remembrement	Art. 16	conforme
n° 10/00, 08.12.2000	Art. 18, 23, 92, 93 et 118, Loi concernant l'impôt sur le revenu	Impôts	Art. 16	conforme

<i>Arrêt(s), Date</i>	<i>Disposition en cause</i>	<i>Matière</i>	<i>Constitution</i>	<i>Conformité</i>
n° 9/00, 05.05.2000	Art. 16, al. 3, Loi du 19.06.1985	Allocations familiales	Art. 10bis(1)	conforme
n° 8/99, 09.07.1999	Art. 14, par. 5, al. 1 <sup>er</sup> , 1 <sup>ère</sup> phrase, Loi du 30.06.1976	Indemnités de chômage	Art. 11(2) [nouvel article art. 10bis(1)]	conforme
n° 7/99, 26.03.1999	Art. 380, al. 1 <sup>er</sup> , Code civil	Autorité parentale	Art. 11(2) [nouvel article art. 10bis(1)]	non conforme
n° 4/98 à 6/98, 18.12.1998	Art. 12, §7, point 1, al. 2, Loi du 14.02.1955	Circulation routière – Règlement ministériel	Art. 36	non conforme
n° 3/98, 20.11.1998	Art. 12, Loi du 10.08.1912	Enseignement	Art. 19	conforme
n° 2/98, 13.11.1998	Art. 367, Code civil	Adoption	Art. 11(2) [nouvel article art. 10bis(1)] et art. 11(3)	conforme
n° 1/98, 06.03.1998	Art. 5, al. 1 <sup>er</sup> , Loi du 13.07.1935	Formation professionnelle	Art. 36	non conforme

**Tableau 2**  
**Réactions du législateur aux arrêts constatant l'inconstitutionnalité d'un loi**  
(dernière mise à jour : 10 septembre 2010)

<i>Disposition non conforme</i>	<i>Sujet</i>	<i>Article(s) de la Constitution</i>	<i>Arrêt(s) de la Cour</i>	<i>Dernière(s) modification(s) pertinentes de la loi/disposition en cause</i>	<i>Statut de la disposition en cause</i>
Art. 5, al. 1 <sup>er</sup> , Loi du 02.07.1935	Formation professionnelle	Art. 36	n° 01/98, 06.03.1998	Abrogée par la loi du 11.07.1996 (à partir de la session 1997/1998); Révision de l'art. 36 e.a. par la loi du 19.11.2004	Modifiée (déjà en 1996)
Art. 12, §7, point 1, al. 2, Loi du 14.02.1955	Circulation routière	Art. 36	n <sup>os</sup> 4/1998 à 6/1998, 18.12.1998	Modifications de la loi en 2002 et 2004 (ne modifiant pas l'art. 12); Révision de l'art. 36 e.a. par la loi du 19.11.2004; Modification de l'art. 12, §7, par la loi du 13.09.2007	Révision de l'art. 36 en 2004
Art. 380, al. 1, Code civil	Autorité parentale	Art. 11(2) [nouvel art. 10bis(1)]	n° 7/1999, 26.03.1999	Plusieurs modifications du Code civil (la dernière en novembre 2009) ne touchant pas à l'art. 380	Non abrogée/modifiée (annulation dans le Code-loi)
Art. 4, Loi modifiée du 18 juin 1969	Enseignement supérieur	Art. 11(6) et 23, al. 3 et 4	n° 15/03, 03.01.2003	Modifiée par loi du 17.12.2003	Modifiée

<i>Disposition non conforme</i>	<i>Sujet</i>	<i>Article(s) de la Constitution</i>	<i>Arrêt(s) de la Cour</i>	<i>Dernière(s) modification(s) pertinentes de la loi/disposition en cause</i>	<i>Statut de la disposition en cause</i>
Art. 28 et 32, Loi du 15.03.1979; Art. 28, 35 et 36, Loi du 15.03.1979	Expropriation	Art. 16	n <sup>os</sup> 16/03, 07.02.2003; 35/ 06, 12.05.2006	Modification de la loi en 2004 ne concernant pas les dispositions litigieuses; Révision de l'art. 16 par la loi du 24.10.2007	Non abrogée/ modifiée; Révision de l'art. 16 en 2007
Art. 19, Loi du 10.08.1991	Profession d'avocat	Art. 36	n <sup>o</sup> 17/03, 07.03.2003	Dernière modification de la loi en 2009 (ne modifiant pas l'art. 19) Révision de l'art. 36 e.a. par la loi du 19.11.2004	Non abrogée/ modifiée; Révision de l'art. 36 en 2004
Art. 36, 5 <sup>e</sup> , Loi modifiée du 27.07.1936	Comptabilité de l'État – Marchés publics	Art. 14	n <sup>o</sup> 19/04, 30.01.2004	Abrogation de la loi de 1936 par loi du 30.06.2003 (l'art. 36, 5 <sup>e</sup> est repris en tant que nouvel art. 13); Abrogation de la loi de 2003 par la loi du 25.06.2009 (modifiant le nouvel art. 13)	Modifiée
Art. 115, Code des assurances sociales (C.A.S.)	Assurances sociales – Indemnisation	Art. 10bis(1)	n <sup>o</sup> 20/04, 28.05.2004	Modification du C.A.S. par loi du 13.05.2008 (l'art. 115 du nouveau Code de la sécurité sociale n'a pourtant pas été modifié); Modification par la loi du 12.05.2010;	Modifiée

<i>Disposition non conforme</i>	<i>Sujet</i>	<i>Article(s) de la Constitution</i>	<i>Arrêt(s) de la Cour</i>	<i>Dernière(s) modification(s) pertinentes de la loi/disposition en cause</i>	<i>Statut de la disposition en cause</i>
Art. 1 <sup>er</sup> , al. 2, Loi du 18.05.1979	Délégations du personnel	Art. 10bis(1)	n <sup>os</sup> 21/04 et 22/04, 18.06.2004	Abrogation de la loi de 1979 par loi du 31.07.2006 (l'art. 1 <sup>er</sup> est le nouvel art. L. 411-1(1)); Modification de l'art. 411-1(1) par la loi du 13.05.2008	Modifiée
Art. 349, Code civil	Adoption	Art. 10bis	n <sup>o</sup> 25/05, 07.01.2005	Plusieurs modifications du Code civil (la dernière en novembre 2009), ne touchant pas à l'art. 349	Non abrogée/modifiée (annulation dans le Code-loi)
Art. VIII(2), Loi du 19.05.2003	Fonctionnaires de l'État	Art. 10bis(1)	n <sup>o</sup> 26/05, 08.07.2005	Abrogation de l'art. VIII par la loi du 19.12.2008	Abrogée
Art. 18(2), Loi du 29.04.1983	Médecins	Art. 36	n <sup>o</sup> 28/05, 23.12.2005	Révision de l'art. 36 e.a. par la loi du 19.11.2007	Non abrogée/modifiée; Révision de l'art. 36 en 2004
Art. 7, al. 2, Loi du 28.06.2002	Forfait d'éducation	Art. 10bis(1) et 111	n <sup>os</sup> 29/06 à 33/06, 07.04.2006	Modification de la loi de 2002 par la loi de 2006 (ne modifiant pas l'art. 7, al. 2)	Non abrogée/modifiée
Art. 27, 34 et 35, Loi du 16.08.1967	Expropriation	Art. 16	n <sup>o</sup> 34/06, 12.05.2006	Révision de l'art. 16 par la loi du 24.10.2007	Non abrogée/modifiée; Révision de l'art. 16 en 2007
Art. 832-1(8) à (11) et 832-4, Code civil	Successions	Art. 10bis	n <sup>o</sup> 40/07, 25.05.2007	Modification de l'art. 832-4 par la loi du 26.05.2009	Modifiée



<i>Disposition non conforme</i>	<i>Sujet</i>	<i>Article(s) de la Constitution</i>	<i>Arrêt(s) de la Cour</i>	<i>Dernière(s) modification(s) pertinentes de la loi/disposition en cause</i>	<i>Statut de la disposition en cause</i>
Art. 334-2, al. 2, phrase 1 <sup>er</sup> (ancien), Code civil	Filiation naturelle	Art. 10bis	n° 44/08, 06.06.2008	Modification par la loi du 23.12.2005	Modifiée (déjà en 2005)
Art. 10, Loi du 09.06.1964	Successions	Art. 10bis	n° 45/08, 27.06.2008	Modification par la loi du 26.05.2009	Modifiée
Art. 302, al. 1 <sup>er</sup> et 378, al. 1 <sup>er</sup> , Code civil	Autorité parentale	Art. 10bis(1)	n° 47/08, 12.12.2008	Plusieurs modifications du Code civil (la dernière en novembre 2009), ne modifiant pas l'art. 302 ni l'art. 378	Non abrogée/modifiée (annotation dans le Code-loi)
Art. 66, §3, Loi du 24.12.1985	Fonctionnaires communaux – Recours effectif	Art. 10bis(1)	n° 49/09, 22.05.2009	Pas de modification depuis lors	Non abrogée/modifiée
Art. 316, Code civil	Filiation	Art. 10bis(1)	n° 50/09, 15.05.2009	Pas de modification depuis lors	Non abrogée/modifiée (annotation dans le Code-loi)
Art. 1595, Code civil	Vente	Art. 10bis(1)	n° 51/10, 08.01.2010	Pas de modification depuis lors	Non abrogée/modifiée



# Index

## A

*Autorité de la Constitution* : 73, 100

## B

*Bicamérisme* : 155

*Bloc de constitutionnalité* : 75

## C

*Chambre des Députés* : 124, 153, 157, 167

*Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* : 30, 35, 40, 50, 64, 67

*Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* : 50, 64

*Charte sociale européenne* : 53

*Chef de l'Etat* : 77, 138, 145, 160

*Citoyenneté* : 51, 57

*Commission de Venise* : 36

*Conseil constitutionnel* : 56, 74

*Autorité des décisions* : 76

*Contrôle a posteriori* : 75

*Contrôle a priori* : 74

*Effet abrogatif des décisions* : 75, 119

*Question prioritaire de constitutionnalité* : 75

*Réserves d'interprétation* : 77

*Saisine* : 74

*Constitution belge* : 49, 61

*Constitution française* : 49, 109

*Constitution luxembourgeoise* : 61, 127

*Histoire* : 33, 122

*Révisions* : 99

*Contreseing ministériel* : 135, 148

*Contrôle de constitutionnalité* : 41, 75, 83, 108, 114

*Contrôle de conventionalité* : 39

*Convention européenne des droits de l'homme* : 32, 39, 42

*Primauté* : 37

*Coutume* : 102

*Cour constitutionnelle (Luxembourg)* : 31, 35, 100, 112, 168

Arrêts : 115

Compétences : 114

Effet des arrêts : 117, 119, 157

Méthodes d'interprétation : 38

Saisine : 39, 156, 169

Saisine directe : 38

*Cour constitutionnelle belge* : 82

Compétence : 83

Demande de suspension : 90

Effet des arrêts : 91

Recours en annulation : 88

Recours préjudiciel : 92

*Cour d'arbitrage* : 82

*Cour européenne des droits de l'homme* : 31

## D

*Devoir d'interprétation conforme* : 111

*Dignité humaine* : 30, 32, 64

Inviolabilité : 64

*Droit à l'enseignement* : 52, 86

*Droit à un logement approprié* : 53, 66

Obligation de moyens : 56

*Droits économiques* : 30, 33, 51, 53, 64, 165

*Droit au logement* : 52, 65

*Droit international* : 102, 106

Primauté : 102, 107

*Droits des travailleurs* : 49

*Droits fondamentaux* : 29, 47, 61, 110

Catalogue national : 29, 37, 43

Clause transversale : 67

Conflit potentiel : 40, 110

Instruments internationaux : 33, 42, 48, 51, 61, 66

Modifications constitutionnelles : 62

Niveau de protection : 43

Restrictions : 67, 111

*Droits naturels* : 35, 105

*Droits sociaux* : 48, 51

## E

*Etat de droit* : 30, 31, 103, 112

*Etat providence* : 47

*Etat social* : 47, 49

## G

*Grand-Duc* : 160, 167

Pouvoir de dissolution : 148

Pouvoir de sanction : 120, 145

Pouvoir réglementaire : 147

Pouvoirs : 158

Pouvoirs constitutionnels : 105

Succession : 104

## I

*Inviolabilité des communications* : 65

## L

*Langues officielles* : 65, 166

*Liberté artistique* : 41

*Liberté du commerce et de l'industrie* : 51

*Liberté syndicale* : 50, 62

*Loi fondamentale allemande* : 33, 50, 103

*Lois d'approbation* : 108, 119

## M

*Majorité parlementaire* : 118, 126, 155

## P

*Pacte de famille de la Maison de Nassau* : 100, 104

*Partis politiques* : 154

*Pouvoir constituant* : 123, 129, 157

*Pouvoir constituant institué* : 129

*Pouvoir de révision constitutionnelle* : 123, 127

*Pouvoir exécutif* : 154, 159, 167

*Pouvoir réglementaire* : 146, 148

*Primauté du droit international* : 102, 107

*Principe de légalité* : 31, 38

*Principe de proportionnalité* : 40

*Principe d'égalité* : 38, 115

*Principes de valeur constitutionnelle* : 76

*Procédure de révision* : 158, 169

Assouplissement : 124

*Promulgation de la loi* : 149, 161

## R

*Référendum* : 129, 169

*Révision constitutionnelle* : 29

Banalisation : 63, 100, 157, 165

Pratique : 63, 124

*Rigidité constitutionnelle* : 100

*Roi des Belges* : 135

Fonctions : 136

Liste civile : 138

## S

*Solidarité* : 50, 57, 64

*Subsidiarité protectrice* : 43

## T

*Traités internationaux* : 66

## U

*Union européenne* : 109



# Table des matières





	PAGES
Liste des auteurs .....	5
Sommaire .....	11
Liste des abréviations .....	15
Avant-propos .....	19
Jörg GERKRATH	

## PREMIÈRE PARTIE

### Les droits fondamentaux

#### La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Constitution

Quels droits fondamentaux pour la Constitution luxembourgeoise? Au sujet d'une réforme rassurante mais peu ambitieuse .....	27
Dean SPIELMANN	
<i>Introduction</i> .....	29
I. <i>Une réforme rassurante</i> .....	30
A. Généralités .....	30
B. L'État de droit .....	31
C. La dignité humaine .....	32
II. <i>Une refonte peu ambitieuse</i> .....	36
A. L'avis critique de la Commission de Venise .....	36
B. L'insuffisance du catalogue et du contrôle? .....	37
1. L'insuffisance du catalogue? .....	37
2. L'insuffisance du contrôle? .....	38
<i>Conclusion : Un essai d'articulation des différents instruments</i> .....	42
<b>Les droits sociaux dans la proposition de révision constitutionnelle</b> .....	45
Achim SEIFERT	
<i>Introduction</i> .....	47
I. <i>La nouvelle section 4 – Quelques observations d'ordre général</i> .....	48
A. La proposition au regard du contexte de droit comparé et de droit européen .....	48
B. La nouvelle section 4 – Quelques incohérences .....	51
II. <i>Le droit à un logement approprié en particulier</i> .....	52
A. Le contenu .....	53

1. Logement approprié . . . . .	54
2. L'accès au logement approprié . . . . .	54
3. Limitation des expulsions . . . . .	55
4. Accessibilité du coût du logement . . . . .	55
B. Nature juridique . . . . .	56
<i>Conclusion</i> . . . . .	57
<b>Les droits fondamentaux dans la Constitution luxembourgeoise</b> . . . . .	59
Paul-Henri MEYERS	
I. <i>La Constitution de 1868</i> . . . . .	61
II. <i>Les modifications prévues au document parlementaire 6030</i> . . . . .	63
III. <i>Les droits fondamentaux garantis par la Constitution luxembourgeoise au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux</i> . . . . .	66

## DEUXIÈME PARTIE

### L'autorité de la constitution

#### Le contrôle de la constitutionnalité des lois et les procédures de révision

<b>Le Conseil constitutionnel et l'autorité de la Constitution</b> . . . . .	71
Jean-Louis DEBRÉ	
I. <i>L'autorité de la Constitution est de nature juridique</i> . . . . .	73
II. <i>L'autorité de la Constitution se réalise par l'existence de voies de recours au juge constitutionnel</i> . . . . .	74
III. <i>L'autorité de la Constitution est conditionnée par l'interprétation qui sera retenue des principes constitutionnels</i> . . . . .	75
IV. <i>L'autorité de la Constitution dépend de l'autorité des sentences prononcées par le Conseil constitutionnel</i> . . . . .	76
<b>Le contrôle de constitutionnalité des lois en Belgique</b> . . . . .	79
Etienne CEREXHE	
<i>Introduction</i> . . . . .	81
A. La genèse de la Cour constitutionnelle . . . . .	81
B. Nature de la Cour constitutionnelle . . . . .	83
I. <i>Par rapport à quelles normes la Cour exerce-t-elle son contrôle?</i> . . . . .	83
A. Les règles répartitrices de compétence . . . . .	83
B. Le principe d'égalité et de non-discrimination . . . . .	84
C. L'égalité et la liberté constitutionnelle en matière d'enseignement . . . . .	85
1. La liberté de l'enseignement . . . . .	85

2. L'égalité en matière d'enseignement. ....	85
3. Le droit à l'enseignement. ....	86
4. La légalité en matière d'enseignement. ....	86
D. Les droits fondamentaux du titre II de la Constitution ....	86
II. <i>Quelles sont les normes contrôlées par la Cour?</i> ....	87
III. <i>Pourquoi s'adresser à la Cour?</i> ....	88
A. Recours en annulation ....	88
1. Qui peut introduire un recours en annulation? ....	88
a. Les autorités publiques ....	88
b. Les personnes physiques et morales justifiant d'un intérêt. ....	88
2. Dans quel délai? ....	89
3. La demande de suspension ....	90
a. Généralités ....	90
b. Quelles sont les conditions pour introduire une demande de suspension? ....	90
4. Effets des arrêts rendus au contentieux de l'annulation ....	91
a. Arrêts d'annulation. ....	91
1° Autorité de chose jugée. ....	91
2° Rétroactivité. ....	91
b. Arrêts de rejet ....	92
B. Le recours préjudiciel ....	92
1. Généralités ....	92
2. Quelles sont les juridictions habilitées à poser une question préjudicielle? ....	93
3. Obligation de poser une question préjudicielle ....	93
4. Formulation des questions ....	94
5. Les arrêts rendus au contentieux préjudiciel : réponse du juge constitutionnel ....	95
IV. <i>Organisation et procédure</i> ....	96
A. Organisation ....	96
1. Les juges de la Cour ....	96
2. Les référendaires ....	96
B. Procédure ....	96
Une refonte en faveur de l'autorité de la Constitution? ....	97
Jörg GERKRATH	
I. <i>Des progrès indéniables</i> ....	103
A. La proposition de refonte contient des éléments susceptibles de renforcer l'autorité de la Constitution ....	103
B. L'exercice de refonte procure l'occasion d'aller plus loin ....	106
1. Clarifier la place du droit international public et constitutionnaliser l'appartenance à l'Union européenne ....	106
2. Renforcer la garantie des droits fondamentaux ....	110
3. Réfléchir sur les mécanismes essentiels qui assurent l'autorité de la Constitution vis-à-vis de la loi ....	111

II. <i>Une prudence révélatrice en matière de justice constitutionnelle</i> . . . . .	112
A. L'introduction parcimonieuse d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois . . . . .	113
1. Une réforme de « chirurgie esthétique » ? . . . . .	113
2. Un bilan néanmoins positif . . . . .	115
B. ... révèle l'intention de ne pas porter atteinte à la prééminence du pouvoir législatif . . . . .	116
1. L'effet des arrêts constatant une violation de la Constitution . . . . .	117
2. Les pistes d'une possible réforme . . . . .	118
III. <i>L'ambiguïté entretenue sur la nature du pouvoir de révision constitutionnelle</i> . . . . .	121
A. Le poids du passé . . . . .	121
1. L'histoire constitutionnelle . . . . .	122
2. L'esprit de l'ancien article 114 . . . . .	123
3. La révision de la révision du 19 décembre 2003 . . . . .	124
B. Les questions d'actualité . . . . .	126
1. Une distinction suffisante entre la Loi et la Constitution ? . . . . .	126
2. Faut-il revenir à une procédure plus rigide ? . . . . .	127
3. Quelle procédure suivre pour l'adoption du nouveau texte ? . . . . .	128
<i>Conclusion</i> . . . . .	130

## TROISIÈME PARTIE

### Aspects Institutionnels

#### Le pouvoir exécutif et le rôle du chef de l'État

<b>Les évolutions récentes de la fonction royale en Belgique</b> . . . . .	133
Francis DELPÉRÉE	
I. <i>Les changements formels</i> . . . . .	136
A. Albert II monte sur le trône, le 9 août 1993 . . . . .	136
B. En 1999, une deuxième réforme est passée plus inaperçue . . . . .	137
C. À l'heure actuelle, une troisième réforme est en préparation . . . . .	138
D. La Constitution belge n'a pas été modifiée sur d'autres points touchant au statut ou aux fonctions du Roi . . . . .	138
II. <i>Les changements informels</i> . . . . .	139
A. Il faut tenir compte de la personnalité du Roi . . . . .	139
B. Il faut tenir compte de la situation politique . . . . .	139
C. Il faut encore avoir égard au rôle des médias . . . . .	140
D. Comment ne pas tenir compte, enfin, des réactions de l'opinion publique ? . . . . .	140

Un projet de réforme qui s'arrête au milieu du gué? Quelques considérations sur le rôle du Grand-Duc dans le projet de révision constitutionnelle .....	143
Marc ELVINGER	
Questions sur le nouvel agencement des pouvoirs voulu par les auteurs de la proposition de révision de la Constitution .....	151
Paul SCHMIT	
I. De l'effacement du pouvoir monarchique à la symbiose entre le pouvoir gouvernemental et la majorité parlementaire. ....	153
A. La montée du pouvoir parlementaire .....	153
B. L'émancipation du pouvoir gouvernemental et l'apparition des partis politiques .....	154
C. Le clivage majorité/opposition au sein du Parlement .....	155
II. La fonction constituante de la Chambre des députés. ....	157
A. La mise à mal de la supériorité de la Constitution par la banalisation de ses révisions. ....	157
B. L'intérêt d'un retour à une plus grande rigidité constitutionnelle .....	158
III. Le rôle futur du Grand-Duc .....	159
A. La portée de ses pouvoirs comme chef de l'État. ....	159
B. Le partage du pouvoir exécutif avec le gouvernement. ....	160
C. Le promulgation des lois, une prérogative du chef de l'État? .....	161
Conclusions générales .....	163
Rusen ERGEC	
Annexes .....	173
La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868. ....	175
Table de concordance «Constitution – proposition de révision» .....	195
Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution du 21 avril 2009. ....	201
Comparaison synoptique de la proposition de révision de la Constitution actuelle .....	267
Avis intérimaire sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg .	296
Tableau 1 Les arrêts de la Cour constitutionnelle. ....	318
Tableau 2 Réactions du législateur aux arrêts constatant l'inconstitutionnalité d'une loi .....	322
Index .....	331

