

# **Consultation publique sur le projet de nouvelle Constitution - Commentaire du Parlement des Jeunes**

Le Parlement des Jeunes salue l'initiative de donner aux citoyens et à des organisations autres que les partis politiques la possibilité d'exprimer leur opinion en amont sur le projet de texte de nouvelle Constitution actuellement pendant devant la commission Affaires Constitutionnelles de la Chambre des Députés.

Le présent commentaire est divisé en deux sections. La section I contient des remarques d'ordre général sur l'initiative de remplacer l'ancien texte constitutionnel par une nouvelle Constitution et sur les grandes lignes du projet de texte actuel. La section II est constituée d'un bref commentaire sur les articles du projet de texte soumis à consultation dont le Parlement des Jeunes estime qu'ils mériteraient d'être modifiés ou, du moins, débattus de manière approfondie.

Le Parlement des Jeunes reste à disposition des personnes concernées pour poursuivre les échanges sur un texte dont la version finale devra rassembler la majorité la plus large possible au sein de notre pays par-delà les clivages politiques qui influencent la vie politique quotidienne.

## **Section I : Remarques d'ordre général**

La rédaction d'une nouvelle Constitution pour remplacer le texte constitutionnel existant constitue toujours un défi ambitieux, stimulant et exigeant.

Ambitieux, car au lieu d'amender quelques dispositions en conservant l'ordre établi, il s'agit ni plus ni moins d'établir un nouveau texte fondateur pour de notre société, de notre vie en commun. Le cas présent n'y déroge pas avec sa volonté de moderniser et dépoussiérer le texte constitutionnel actuel, même si de nombreuses dispositions, au final, s'en inspirent plus ou moins fortement.

Stimulant, car, comme indiqué ci-dessus, l'on touche ici aux règles fondamentales qui doivent contredire Thomas Hobbes et assurer que l'homme ne soit pas un loup pour l'homme. Rédiger une Constitution, c'est à l'échelle d'un pays déterminer les grands choix gouvernant la relation des citoyens avec la puissance publique, ainsi que l'étendue du rôle et le mode de fonctionnement de la puissance publique. C'est dans le texte constitutionnel que la solution aux tensions entre liberté et égalité, entre liberté et sécurité, entre droits individuels et intérêt général, doit poindre.

Exigeant, enfin, car cet exercice requiert plusieurs qualités. En premier lieu, il faut de la clarté dans la rédaction d'une Constitution, car ce texte, plus que tout autre, doit être accessible à tous les citoyens du Grand-Duché de Luxembourg. Il faut également de la précision dans le choix des termes utilisés, puisque la Constitution est un texte de nature juridique. Enfin, il faut – et c'est essentiel – une capacité de convaincre et de rassembler autour d'un projet de société en associant l'ensemble des membres de la communauté à laquelle la Constitution a vocation à s'appliquer.

Dans ce cadre, il est donc indispensable de trouver le juste milieu entre volonté légitime de modernisation et conservation d'un certain ordre établi. L'actuel projet de nouvelle Constitution répond, nous semble-t-il à cet impératif. Certaines formulations sont mises à jour, certaines règles prennent en compte les évolutions de la pratique et des mœurs, mais le projet ne vient toutefois pas chambouler l'ordre constitutionnel établi, puisque de nombreux articles reprennent pour l'essentiel la formulation de dispositions existantes.

Le texte proposé est cependant susceptible d'améliorations (la section II du présent commentaire fournit davantage de détails).

En premier lieu, le texte constitutionnel paraît trop long. Le texte actuel comportait déjà pas moins de 120 articles (le 121<sup>ème</sup> ayant été abrogé par la révision du 31 mars 1989). Le nouveau projet en comporte encore 11 de plus. L'on peut légitimement s'interroger si un texte de 17 pages et 131 articles est véritablement accessible à tous les citoyens. L'on peut, en outre, se demander si le texte se concentre véritablement sur les aspects essentiels de la relation entre citoyens et puissance publique, l'encadrement de cette puissance publique et l'organisation du fonctionnement des organes et pouvoirs qui l'incarnent. Certains détails mériteraient sans doute d'être traités dans d'autres textes que la Constitution.

En second lieu, alors que la rédaction de plusieurs articles est modernisée, certains autres conservent une formulation qui, en jargon juridique peu connu pour sa modernité, est sans doute correcte mais n'est pas forcément bien compréhensible pour un non-juriste ou, du moins, pourrait prêter à confusion.

En troisième lieu, le projet de Constitution contient un catalogue de droits et libertés sans agencement clair, qui ressemble plutôt à un fouillis où chacun aura placé son droit fétiche. La section sur les libertés publiques contient ainsi plusieurs articles qui ne concernent pas des « libertés ».

Il ne s'agit pas de critiquer ici le fait que la Constitution contienne des droits fondamentaux, mais il convient plutôt de rappeler aux auteurs du texte qu'ils doivent se focaliser sur ceux de ces droits qui sont essentiels pour (i) assurer une vie commune pacifique aux habitants du Grand-Duché de Luxembourg, (ii) encadrer la puissance publique, et (iii) déterminer l'équilibre entre droits individuels et intérêt général. Ainsi, la section sur les objectifs à valeur constitutionnelle n'est qu'une liste de bonnes intentions qui n'a pas vocation à figurer dans la Constitution, d'autant plus que l'Etat (et plus largement la puissance publique) est *a priori* incapable d'assurer effectivement à chaque individu les droits qui y sont listés.

Avant de passer au commentaire de certains articles composant le projet de nouvelle Constitution, le Parlement des Jeunes souhaite encore une fois insister sur l'importance d'aboutir à un consensus sur le projet. Une révision constitutionnelle doit donner lieu à un débat, mais pas à un affrontement entre forces politiques. L'usage du référendum doit être l'expression d'une volonté démocratique par le peuple et pas un simple instrument de contournement de l'opposition comme a pu être perçu le référendum de juin 2015. Aussi, dans le prolongement de la consultation publique entreprise par la Chambre des Députés, le Parlement des Jeunes appelle à impliquer un maximum d'organisations chargées de représenter les citoyens et leurs intérêts pour véritablement aboutir à un nouveau contrat de société reconnu comme tel par la majorité la plus large possible de citoyens.

## Section II : Commentaire des articles

### *Article 1<sup>er</sup>*

Cet article correspond à peu près au texte de l'article 1<sup>er</sup> de l'actuelle Constitution. Il n'est pas clair pourquoi le nouveau texte ne conserve pas la formulation « Le Grand-Duché de Luxembourg ». Il serait en effet approprié de nommer l'Etat par son nom complet dans la Constitution. Cela permettrait aussi d'éliminer le dernier alinéa de l'article 2 du projet, qui deviendrait superflu.

### *Article 2*

La première phrase du 1<sup>er</sup> alinéa correspond à l'actuel article 51(1).

L'alinéa 2 devrait se référer au chapitre pertinent du projet de nouveau texte, lorsqu'il mentionne les « principes d'un Etat de droit ». En outre, le respect des droits de l'Homme fait partie des principes d'un Etat de droit. Il serait donc plus approprié d'écrire : « Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit, *notamment* le respect des droits de l'Homme *et de l'ensemble des droits et libertés couverts par le chapitre 2 de la présente Constitution.* »

L'alinéa 3, ainsi que mentionné précédemment, devrait être supprimé après correction des articles concernés.

### *Article 4*

L'alinéa 1, deuxième phrase, s'inspire de l'actuel article 29. Cependant, contrairement à ce texte actuellement en vigueur, le projet de texte ne précise pas dans quel contexte « la loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande ». Il est suggéré de conserver la formulation « en matière administrative et judiciaire ».

Par ailleurs, il est étonnant que la loi simple puisse modifier le régime linguistique, alors qu'une certaine stabilité est exigée pour le bon fonctionnement des institutions. Aussi, il est proposé que l'emploi des langues soit réglé par une loi *adoptée à la majorité qualifiée*. La même remarque s'applique à l'alinéa 3 du présent article.

En outre, il convient de s'interroger sur la compatibilité de pratiques actuelles avec l'actuelle formulation de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 4 du projet de texte. Par exemple, l'administration fiscale pourrait-elle encore avoir un certain nombre d'échanges avec les contribuables en anglais ?

S'agissant de l'alinéa 2, il pourrait être souhaitable de préciser l'aspect du drapeau luxembourgeois plus en détail. La présente définition convient en effet tout aussi bien pour les drapeaux français et néerlandais, pour ne citer que ces deux exemples.

### *Article 5*

L'alinéa 2 mériterait l'ajout de quelques détails ou clarifications. Ainsi, le transfert de pouvoirs de l'Etat à l'UE et à des institutions internationales serait-il temporaire ou permanent ? Un transfert permanent à l'UE ne devrait guère être contentieux, sauf pour quelques souverainistes irréductibles, puisqu'un tel transfert existe déjà depuis les débuts de la construction européenne. En revanche, un transfert permanent à une institution internationale serait *a priori* quelque

chose de nouveau et donnerait idéalement lieu à un débat préalable sur le sujet afin de bien cerner les implications.

La référence aux institutions internationales semble par ailleurs un peu curieuse dans le cadre d'un article qui, pour le reste, semble consacré à la participation à l'intégration européenne.

#### *Article 6*

Il est simplement à noter que cet article permet de remettre en cause l'indivisibilité du Grand-Duché de Luxembourg consacrée à l'article 1.

#### *Article 11*

Ce texte est à comparer à l'actuel article 10bis(2). La nouvelle formulation est plus détaillée et semble ainsi imposer le principe de non-discrimination consacré par les traités et la jurisprudence au niveau de l'UE, avec l'exception (elle-aussi reconnue en droit européen) des emplois « sensibles » liés à la souveraineté de l'Etat.

#### *Article 13*

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier, à l'exception de la dernière phrase de l'alinéa 2 : ne faudrait-il pas plutôt écrire rétablie ?

#### *Article 16*

L'alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, reprend l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'actuel article 10bis. La révision du texte constitutionnel devrait être l'occasion de réviser la formulation afin de graver dans le marbre de la Constitution l'interprétation de l'article 10bis(1) actuel par la Cour constitutionnelle. Il est donc proposé d'écrire : « Les habitants du Grand-Duché de Luxembourg sont égaux devant la loi » au lieu de se référer simplement aux Luxembourgeois.

L'alinéa 2 est extrêmement vague en l'absence de définition des notions de « situation personnelle » et « circonstances personnelles ». Il serait donc bon de proposer une clarification

Il convient de s'interroger sur le placement de l'article 16 dans la Section 2 (Des libertés publiques) plutôt que la Section 1<sup>re</sup> (Des droits fondamentaux).

#### *Article 17*

Cette formulation semble dater d'une autre époque, ce qui paraît curieux dans le cadre d'une modernisation de la Constitution. La formulation suivante pourrait être adoptée : « Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg jouit des mêmes droits et libertés fondamentaux que les habitants du Grand-Duché de Luxembourg. La loi peut toutefois restreindre les droits de participation politique et les droits de nature économique et sociale.

Cet article pourrait également passer dans la Section 1<sup>re</sup> (Des droits fondamentaux).

#### *Article 20*

Le 1<sup>er</sup> alinéa correspond à l'actuel article 14. Les alinéas 2 et 3 sont déjà contenus dans le Code Pénal. L'on peut donc s'interroger de l'utilité d'un doublon entre la Constitution et le Code Pénal. Ces dispositions ont de toute façon une valeur supra-législative, puisqu'ils sont également consacrés par les principaux textes internationaux en matière de droits de l'Homme (cf. l'article 15 du Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques, ainsi que l'article 7 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et l'article 49 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, ce dernier texte ayant force obligatoire au même titre que les Traités européens).

#### *Article 22*

Cet article correspond à l'article 110(1) actuel. Il n'est pas clair à première vue en quoi il s'agit d'une liberté publique.

En outre, divers serments sont prévus par la Constitution et pas par la loi. Il conviendrait donc de rajouter une référence à la Constitution aux côtés de la loi.

#### *Article 27*

Le contenu de l'alinéa 1<sup>er</sup> ne semble pas constituer une « liberté publique ». Il conviendrait donc d'identifier pour cet article un placement plus approprié dans le plan de la nouvelle Constitution.

Par ailleurs, l'on peut même s'interroger s'il est pertinent de mentionner un tel article dans la Constitution, considérant que les partis politiques ne sont qu'un type d'organisation parmi d'autres pour contribuer à former la « volonté populaire ».

#### *Article 30*

Cet article correspond à l'actuel article 28 et n'appelle pas de commentaire particulier si ce n'est qu'à nouveau, l'on parle de « droit » dans la section consacrée aux libertés publiques.

#### *Article 31*

Cet article correspond à l'actuel article 11(3) et n'appelle pas de commentaire particulier. Là-aussi, il s'agit d'un « droit » placé dans la section consacrée aux libertés publiques.

#### *Article 32*

Il n'est pas clair pourquoi le droit d'asile est mentionné parmi les libertés publiques. Par ailleurs, le droit d'asile ayant une base juridique internationale assez largement développée, il pourrait être approprié de s'y référer plutôt que d'opérer un simple renvoi à la loi qui rend l'article 32, tel que formulé actuellement, assez inutile.

#### *Article 33*

Cet article reprend assez largement le contenu de l'actuel article 23.

La formulation de l'alinéa 4 devrait être revue. En effet, la formulation actuelle donne l'impression que la liberté d'étudier à l'étranger est conditionnée à la reconnaissance des diplômes. Or, c'est la possibilité de bénéficier au Luxembourg des prérogatives liées à un diplôme étranger qui est soumise à restriction, pas la liberté d'étudier en elle-même.

#### *Article 34*

Cet article contient des « droits » plutôt que des libertés publiques.

#### *Article 37*

Cet article introduit dans la Constitution le test de proportionnalité qui existe dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

#### *Article 38*

Il n'est pas clair pourquoi le droit au respect de la vie familiale n'est pas compris dans la section sur les droits fondamentaux. Il ne s'agit par ailleurs que d'une dimension particulière du droit au respect de la vie privée.

Le droit de fonder une famille semble consacrer l'inflation des droits observés ces 20-30 dernières années. L'on peine en effet à comprendre en quoi la fondation d'une famille est un « droit » qui devrait être garanti par l'Etat. Interprété strictement, cela supposerait par exemple que l'Etat trouve un partenaire aux célibataires qui souhaitent fonder une famille... La fondation d'une famille pourrait éventuellement faire partie des libertés.

S'agissant de l'alinéa 2, la formulation suscite des questions, au premier rang desquelles la question de savoir si l'Etat compte ainsi se subroger aux parents. L'intention derrière cet alinéa 2 est sans doute bonne, mais il semble impératif de reformuler la phrase pour éviter de donner l'impression d'une tutelle générale de l'Etat sur tous les enfants du pays.

#### *Article 39*

Le droit au travail fait partie des objectifs louables énoncés dans plusieurs constitutions étrangères sans que le plein-emploi ne soit (jamais) atteint. Il convient donc de s'interroger sur le sens de cet article.

#### *Article 41*

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier, si ce n'est que, comme pour le droit au travail, il s'agit d'une bonne intention rarement suivie d'effets.

#### *Article 46*

La formulation du second alinéa semble indiquer que la publication préalable du traité n'est plus exigée pour que le traité prenne effet, contrairement à l'actuel texte de l'article 37(1). Par souci de clarté, il serait préférable de conserver l'ancienne formulation, à moins que l'intention des rédacteurs du projet de nouvelle Constitution ne soit de supprimer cette condition préalable de validité des traités et de donner à la publication un caractère purement informatif.

#### *Article 48*

Cet article correspond à l'actuel article 38 et n'appelle pas de commentaire particulier. Il s'agit d'un pouvoir traditionnellement conféré au chef de l'Etat dans plusieurs démocraties d'Europe occidentale.

#### *Article 50*

Cet article est à comparer à l'actuel article 43. Une mise à jour est la bienvenue pour tenir compte (i) du changement de devise et (ii) du changement de contexte politique, y compris en ce qui concerne le rôle effectif du Grand-Duc et de sa famille.

La nouvelle formulation semble appropriée pour prendre en compte les changements susmentionnés. Afin de garantir une stabilité plus importante, il serait toutefois préférable de remplacer la référence à la loi par une référence à « une loi adoptée à la majorité qualifiée ».

#### *Article 51*

Cet article correspond à l'actuel article 44 de la Constitution. L'on peut se demander si son maintien dans la Constitution est approprié dans le contexte d'une modernisation du texte constitutionnel.

#### *Article 52*

Cet article introduit la possibilité pour le détenteur du pouvoir législatif de renverser le deuxième bras du pouvoir exécutif – la possibilité de renverser l'autre bras, à savoir le gouvernement, existe déjà et est l'un des piliers de la démocratie parlementaire. Dans la mesure où le Grand-Duc « est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales » (article 43, alinéa 2, du projet), donner à la Chambre des Députés le pouvoir de renverser ce symbole. En outre, le Grand-Duc n'a plus qu'un rôle politique fort limité, de sorte que l'on peut se poser la question de l'intérêt d'une telle disposition.

#### *Article 53*

L'alinéa 1<sup>er</sup>, qui remplacerait les règles de l'actuel article 3, en sa formulation actuelle, signifierait que dans l'hypothèse (qui, certes, ne devrait pas se vérifier dans l'immédiat) de l'absence de descendants directs, il n'y aurait plus de Grand-Duc / de Chef de l'Etat. Il conviendrait donc d'envisager une solution de secours pour parer à cette éventualité.

Le second paragraphe de l'alinéa 2 est particulièrement vague, notamment la notion de « circonstances exceptionnelles » et constitue à nouveau une ingérence du pouvoir législatif dans l'exécutif.

L'alinéa 3 semble contradictoire avec l'article 52 du projet.

#### *Article 55*

L'intérêt du changement de formulation du serment d'entrée en fonction du Grand-Duc n'est pas évident. L'actuelle formulation reflète mieux le rôle du Grand-Duc en tant que « symbole de l'unité et de l'indépendance nationales » et Chef de l'Etat.

L'alinéa 3 semble contradictoire avec l'article 53(2) du projet qui prévoit que la renonciation prend la forme d'un acte écrit.

#### *Article 56*

Cet article est nettement plus détaillé que les actuels articles 6 et 7.

La suppression du serment de fidélité au Grand-Duc dans la formulation du serment répond sans doute à la volonté de modernisation du texte.

#### *Article 57*

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier. Il semble légitime que lorsqu'un bras de l'exécutif est défaillant, l'autre bras s'y substitue.

#### *Article 58*

L'alinéa 1<sup>er</sup> modifie légèrement l'article 42(1) actuel. La suppression du serment de fidélité au Grand-Duc dans la formulation du serment répond sans doute à la volonté de modernisation du texte.

#### *Article 59*

Par rapport à l'actuel article 40, l'article 59 du projet indique que les titres de noblesse ne peuvent être conférés qu'aux membres de la famille grand-ducale. Le motif et l'apport de cette limitation ne sont pas clairs, de sorte qu'elle pourrait être éliminée.

#### *Article 60*

La première phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> change : désormais, la Chambre des députés ne représenterait plus le pays, mais la Nation. Cette formulation introduirait donc une fiction – la Nation étant une notion abstraite, séparée des membres qui la composent (du moins, dans une appréciation gaullienne du terme) – également présente dans d'autres droits occidentaux. Ce changement n'est pas problématique, tant qu'un droit de vote des étrangers n'aura pas été introduit.

Le second alinéa voit également sa formulation évoluer en fin de phrase : il serait désormais fait référence à « l'intérêt général » plutôt qu'aux « intérêts généraux du Grand-Duché ». Là-aussi, l'on note l'évolution du rôle de la Chambre qui ne représente plus le pays mais la « Nation » plutôt que les membres de cette Nation, et qui défend par conséquent l'intérêt général placé au-dessus de la somme des intérêts particuliers. Bien évidemment, il convient de noter que la notion d'intérêt général est vague et à géométrie variable.

#### *Article 62*

Les deux premiers alinéas sont similaires au contenu de l'actuel article 52, à l'exception que la condition de jouissance des droits civils et politiques a curieusement disparu. Cette suppression ne semble pas justifiée et il conviendrait donc de réinsérer cette condition.

L'alinéa 3 est une nouvelle formulation du contenu de l'actuel article 53. Elle ne pose pas de problème particulier.



### *Article 63*

L'alinéa premier réduit le champ des incompatibilités de nature constitutionnelle entre la fonction de député et d'autres fonctions. Cette réduction est, certes, susceptible d'être compensée par des lois à majorité qualifiée prévues par l'alinéa 2. Pour autant, il serait préférable de conserver dans ce nouvel article 63 au moins certaines des incompatibilités supplémentaires listées à l'actuel article 54 de la Constitution. En effet, l'incompatibilité avec la fonction de magistrat de l'ordre judiciaire se justifie par la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, il serait curieux de pouvoir être membre d'un organe indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, telle que la Cour des comptes. En outre, le pouvoir politique étant civil, il serait de mauvais goût de permettre à un militaire en service d'être membre de la Chambre. Enfin, il serait bon d'introduire un non-cumul avec un mandat communal (tel que prévu pour les membres du gouvernement à l'article 84 du projet de nouvelle Constitution).

### *Article 64*

Il est questionnable de traiter différemment un député « nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte » et un député qui accepte un poste au sein du gouvernement. En effet, dans ce dernier cas, il redevient immédiatement suppléant (dans les faits, il sera dans les premières places de la liste), tandis que s'il accepte un autre emploi rémunéré, il perd totalement son mandat. Il serait préférable d'adopter un régime commun.

### *Article 65*

La principale nouveauté concerne la formule du serment. Cette évolution s'inscrit dans la volonté de moderniser le texte des serments et de la Constitution pour, entre autres, tenir compte du rôle aujourd'hui bien plus symbolique et bien moins actif du Grand-Duc.

La référence à l'intégrité est très positive. En revanche, celle à l'exactitude est difficilement compréhensible : que signifie exercer une fonction « avec exactitude » ? Enfin, s'agissant de l'impartialité, l'on peut supposer que cela signifie que le député est indépendant (plutôt que de représenter des lobbys). En revanche, chaque député a ses convictions personnelles d'ordre religieux, philosophique et/ou moral, et n'est donc bien évidemment pas impartial dans l'absolu. Au contraire, le député est élu précisément pour représenter certaines positions. Il conviendrait donc d'écrire « avec intégrité et indépendance ».

### *Article 71*

La formulation de l'alinéa premier est à comparer au contenu de l'actuel article 74. La possibilité de dissoudre la Chambre des Députés devient beaucoup plus, voire trop limitée. En effet, si un gouvernement était mis en minorité sur un texte (autre qu'une motion de confiance) mais refuse d'en tirer les conséquences politiques et de démissionner, le Grand-Duc ne pourrait pas dissoudre la Chambre des Députés, malgré l'absence de majorité. L'actuelle formulation devrait donc être modifiée.

En outre, concernant le cas de la démission du gouvernement, la marge d'appréciation du Grand-Duc est également excessivement encadrée par, d'une part, l'obligation d'avoir l'assentiment de la Chambre des Députés pour procéder à la dissolution et, d'autre part, ce qui

semble être une obligation (« fixe » et non pas « peut fixer ») de fixer des élections anticipées si la Chambre des Députés se prononce en faveur d'une telle solution.

Par ailleurs, le troisième alinéa n'est pas clair. La formulation « dans l'année » signifie-t-elle au cours des 365 jours suivant l'élection ou au cours de l'année civile suivant l'élection ? Il est encore à noter qu'une année paraît bien longue s'il n'a pas été possible de constituer une majorité (stable) suite à une élection législative. Six mois suffiraient.

#### *Article 73*

Cet article modifie la procédure actuelle : ce ne serait plus le Grand-Duc, mais le gouvernement, qui déposerait les projets de loi. L'on présume donc qu'un arrêt grand-ducal de dépôt ne serait plus requis. Le rôle du Grand-Duc étant de toute manière devenu symbolique en la matière, ce changement ne paraît pas déraisonnable.

L'alinéa 2 introduit une nouveauté en permettant aux députés de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés. Se pose la question de savoir si chaque député doit pouvoir seul déposer un tel projet ou s'il ne serait pas plus approprié d'introduire un seuil (3 ou 5 députés) afin qu'une discussion préalable ait déjà pu avoir lieu, qui pourrait aider à déterminer si un tel projet de loi aurait une chance de rassembler une majorité (en premier lieu, au sein de la fraction du député concerné) pour être adopté.

#### *Article 74*

L'initiative citoyenne serait également une nouveauté. Il conviendrait d'en discuter plus précisément les détails avant d'introduire une telle réforme dans la Constitution, notamment la forme qu'une proposition devrait prendre. En effet, s'il s'agit simplement de partager des idées, celles-ci peuvent également être communiquées aux députés sans qu'il soit besoin de passer par l'institution de la Chambre des Députés.

#### *Article 76*

Cet article s'inspire de l'actuel article 51(7) de la Constitution. Etant donné l'importance du sujet, il serait raisonnable de recourir à une loi à la majorité qualifiée plutôt qu'une simple loi pour déterminer les conditions et effets du recours au référendum.

#### *Article 79*

Ici aussi, il serait préférable de recourir à une loi à la majorité qualifiée plutôt qu'une simple loi.

#### *Article 82*

Cet article (qui, certes, reprend l'actuel article 75) n'a aucune utilité dans la Constitution. Il suffit de régler cette question, y compris l'existence de cette indemnité, par la loi.

#### *Article 84*

Cet article est nouveau. L'utilité de l'alinéa 1<sup>er</sup> n'est pas établie : le Grand-Duc, en accord avec le Premier ministre, devraient disposer d'une flexibilité maximale sur la composition et les titres des autres membres du gouvernement.

Le serment prévu est le même que pour les députés. Le commentaire ci-dessus afférent à l'article 65 est transposable *ipso facto* à l'alinéa 3 du présent article.

La même remarque s'applique au commentaire sur les incompatibilités entre la fonction de député et certaines autres fonctions, qui est transposable *ipso facto* à l'alinéa 4 du présent article.

#### *Article 85*

Cet article est également nouveau. Etant donné le contenu de l'alinéa 3 (concernant l'organisation et le fonctionnement du gouvernement), l'alinéa premier semble superflu.

#### *Article 86*

Ce nouvel article traite explicitement le sujet de la responsabilité du gouvernement devant la Chambre des Députés.

Concernant le deuxième alinéa : ne faudrait-il pas limiter le nombre de projets de loi sur lesquels le gouvernement engagerait sa responsabilité ? Une telle limitation a notamment été introduite en France lors du quinquennat précédent.

Par ailleurs, le contenu du quatrième alinéa relève traditionnellement davantage de la pratique et de l'éthique politiques plutôt que de la légalité constitutionnelle. Aussi, il convient de se demander s'il ne serait pas préférable de le supprimer.

#### *Article 87*

L'alinéa 2 est particulièrement vague en se référant aux « opinions » émises par les membres du gouvernement « à l'occasion de l'exercice de leur fonction ». Il est impératif de mieux circonscrire la portée de cet alinéa, dont le but est légitime, afin d'éviter que son interprétation et application ne soient trop extensives et permettent de sanctionner des violations de la loi ayant eu lieu dans le cadre d'activités liées aux fonctions ministérielles sans relever du contenu des politiques mises en œuvre par le gouvernement. A titre d'exemple, la formulation actuelle empêcherait de poursuivre un membre du gouvernement qui, dans le cadre d'un discours prononcé en tant que ministre, aurait eu des paroles à caractère raciste ou antisémite.

Concernant l'alinéa 5, pourquoi est-ce la Chambre des Députés plutôt que le gouvernement qui doit donner son autorisation préalable à l'arrestation d'un membre du gouvernement ? Certes, ce membre est responsable devant la Chambre des Députés et doit donc lui rendre des comptes.

#### *Article 88*

Plusieurs remarques s'imposent à la lecture de cet article :

- La seconde phrase de l'alinéa premier semble inutile dans un texte constitutionnel puisqu'il ressort de la fonction même du Conseil d'Etat que celui-ci procédera à une analyse juridique poussée des projets ou propositions de loi et des amendements.

- Un délai pour l'avis du Conseil d'Etat devrait être introduit.
- Le second alinéa donne l'impression que la Chambre des Députés peut adopter un texte sans avis préalable du Conseil d'Etat.
- L'alinéa 3 semble remettre en cause le principe (assez largement répandu dans la doctrine et la jurisprudence) de primauté du droit européen en le soumettant à des « normes de droit supérieures » qui ne sont pas définies.

#### *Article 89*

Etant donné qu'il s'agit de règles devant avoir une certaine stabilité, le recours à une loi adoptée à la majorité qualifiée semble plus approprié.

#### *Article 91*

Bien que le texte de l'article indique que les exceptions à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire sont déterminées par la Constitution, il s'agit effectivement d'un renvoi à la loi (en vertu des articles suivants).

#### *Article 92*

Etant donné qu'il s'agit de règles devant avoir une certaine stabilité, le recours à une loi adoptée à la majorité qualifiée semble plus approprié.

#### *Article 93*

Etant donné qu'il s'agit de règles devant avoir une certaine stabilité, le recours à une loi adoptée à la majorité qualifiée semble plus approprié.

#### *Article 94*

La référence à une « Cour Suprême » correspond-t-elle à un changement de dénomination de la Cour Supérieure de Justice ou introduit-elle une réorganisation plus profonde des juridictions ? Il semblerait qu'il y aurait notamment un troisième degré d'instance en matière administrative. Rassembler les recours en cassation en matière judiciaire et en matière administrative entre les mains d'une même cour semble une approche particulièrement innovante.

#### *Article 95*

Etant donné qu'il s'agit de règles devant avoir une certaine stabilité, le recours à une loi adoptée à la majorité qualifiée semble plus approprié.

#### *Article 96*

Concernant l'alinéa premier, ne serait-ce pas l'occasion de définir la hiérarchie des normes applicable au Luxembourg ?

#### *Article 97*

Il semblerait, à la lecture de cet article, que la nouvelle Cour Suprême remplacerait également l'actuelle Cour constitutionnelle. Ceci expliquerait aussi pourquoi le champ d'application du contrôle est étendu à la conformité des lois à un traité international.

Le fait qu'une loi ainsi censurée cesse d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de l'arrêt de la Cour suprême est une innovation bienvenue pour la sécurité juridique.

#### *Article 100*

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier, si ce n'est que l'on peut se demander pourquoi le serment des magistrats ne figure pas dans la Constitution alors que celui des députés et des ministres y figure.

#### *Article 106*

Cet article correspond à l'actuel article 112 de la Constitution. Dans un esprit de simplification de la compréhension du texte constitutionnel, il serait plus approprié d'écrire « Toute loi, tout règlement et tout arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. » En effet, la formulation avec « aucun(e) » peut prêter à confusion. Par ailleurs, il est à vérifier si la notion d'arrêté « d'administration générale » existe bien en droit luxembourgeois ou s'il ne faudrait pas plutôt parler d'arrêté grand-ducal et arrêté ministériel.

#### *Article 110*

A l'alinéa 4, ce sont sans doute des taxes plutôt que des impôts proprement dits qui sont visés. Il serait donc utile d'écrire « à titre d'impôt ou de taxe ».

#### *Article 111*

La notion de « loi spéciale » apparaît pour la première fois dans le projet de nouvelle Constitution. Il n'est pas clair si une telle loi est une loi adoptée à la majorité qualifiée ou si son caractère spécial vient simplement du fait que c'est une loi ordinaire spécifiquement et exclusivement consacrée à la charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice.

#### *Article 113*

Il est proposé de remplacer, à l'alinéa 2, le terme « contestations » par « observations ».

#### *Article 114*

Il serait préférable de recourir à une loi à la majorité qualifiée afin de donner la stabilité nécessaire aux relations entre l'Etat et les cultes et de refléter une approche consensuelle.

#### *Article 115*

La question se pose de savoir pourquoi les établissements publics sont nécessairement placés sous la tutelle de l'Etat. Cela traduit-il une volonté de n'avoir aucune autorité de tutelle ?

#### *Article 117*

A l'alinéa 2, il serait préférable de recourir à une loi adoptée à la majorité qualifiée pour définir la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. En effet, de telles règles n'ont pas vocation à être modifiées au gré des changements de majorité politique au niveau national.

Cet alinéa devrait, en outre, se référer également à d'autres dispositions constitutionnelles qui fixent déjà, dans les grandes lignes certaines attributions des organes de la commune (cf. article 118, alinéa 2 et article 119, alinéa 2).

#### *Article 119*

Il serait peut-être bon de clarifier quelle est « l'autorité de tutelle » visée au second paragraphe du premier alinéa.

Par ailleurs, il serait plus correct d'écrire « les missions *qui leur sont* confiées par la loi » à l'alinéa 3.

#### *Article 122*

Il semblerait légitime que les établissements publics créés par une commune soient sous l'autorité (de tutelle) de la ou des commune(s) concernée(s). Pourtant, cette solution ne paraît pas contemplée par le projet de nouvel article 115.

#### *Article 127*

Il semblerait plus approprié d'approuver l'abrogation de la Constitution par un texte en-dehors du texte constitutionnel, puisqu'une fois la nouvelle Constitution en vigueur (si elle est adoptée), cet article n'aura plus aucun rôle.

#### *Article 128*

Le commentaire ci-dessus concernant l'article 127 est transposable *ipso facto* à cet article.

#### *Article 129*

Le commentaire ci-dessus concernant l'article 127 est transposable *ipso facto* à cet article.

#### *Article 130*

Le commentaire ci-dessus concernant l'article 127 est transposable *ipso facto* à cet article. En outre, il serait bon de préciser : « toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables *sauf celles visées à l'article 129* » afin d'éviter tout risque de contradiction entre l'article 129 et l'article 130.