



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — 1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/CONSTITUTION (86)

AVIS

LES REFLEXIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL SUR LE TEXTE DE NOTRE CONSTITUTION

(PREMIERE PARTIE)

Luxembourg, le 7 octobre 1986

S O M M A I R E

Page:

1. <u>L'INTRODUCTION</u>	1
11. Les antécédents	1
12. L'approche du Conseil Economique et Social	2
2. <u>L'ANALYSE DES ARTICLES DECLARES REVISABLES</u>	6
- Article 23	6
- Article 26	7
- Article 28	8
- Article 45	8
- Article 51, alinéa 3	9
- Article 51, alinéa 6	10
- Article 53	10
- Article 63	11
- Article 76, alinéas 2 et 3	11
- Article 91, alinéa 1er	13
- Article 94, alinéa 2	13
- Article 95	14
- Article 97	15
- Article 99, alinéas 3 et 4	16
- Article 121	17
3. <u>LES REMARQUES FINALES</u>	18

1. L'INTRODUCTION

11. Les antécédents

- Par lettre du 6 janvier 1986, Monsieur le Président du Gouvernement et Monsieur le Ministre de la Justice ont demandé au Conseil Economique et Social un avis sur le texte de notre Constitution.

Cette saisine faisait suite à la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984, aux termes de laquelle le Gouvernement s'était engagé - tout en soulignant le principe de la séparation des pouvoirs et notamment le respect des attributions réservées à la Chambre des Députés dans ce domaine - à amorcer une réflexion sur le texte de notre Constitution.

Ainsi, il a été demandé au Conseil Economique et Social de ne pas limiter ses réflexions à l'examen des articles actuellement sujets à révision, mais d'étendre son analyse à deux aspects privilégiés, à savoir la reformulation des droits et des libertés des citoyens, d'une part, et l'actualisation de la terminologie du texte constitutionnel dans son ensemble, d'autre part.

Cependant, le Gouvernement a tenu à préciser qu'il n'entendait pas provoquer un changement radical de la structure générale de notre Constitution et du mode de fonctionnement de nos institutions.

Dès lors, la réflexion à instaurer ne saurait conduire à une remise en cause, ni des assises de notre monarchie constitutionnelle, ni de celles de notre démocratie parlementaire.

- L'objet de la saisine gouvernementale étant ainsi précisé, l'on peut distinguer deux volets de l'analyse à faire, à savoir:

- . l'examen des 14 articles qui sont déclarés sujets à révision par la présente Constituante;
- . la reformulation du catalogue des droits et des libertés des citoyens dans une conception moderne, ainsi que l'actualisation de la terminologie du texte constitutionnel dans son ensemble, eu égard aux conseils de prudence prodigués par le Gouvernement.

- En ce qui concerne le premier volet de l'analyse, la Chambre des Députés, conformément à l'article 114 de la Constitution, a déclaré, en sa séance du 30 mai 1984, qu'il y a lieu de procéder à la révision de la Constitution par une modification des articles suivants:

- . article 23;
- . article 26;
- . article 28;
- . article 45;
- . article 51, alinéas 3 et 6;
- . article 53;
- . article 63;
- . article 76, alinéas 2 et 3;
- . article 91, alinéa 1er;
- . article 94, alinéa 2;
- . article 95;
- . article 97;
- . article 99, alinéas 3 et 4;
- . article 121.

- Le deuxième volet de la saisine vise à mener un débat sur les acquis positifs, ainsi que sur les lacunes et les faiblesses de la charte fondamentale en vue de son actualisation.

Aussi le Gouvernement a-t-il engagé une très large consultation sur la révision de notre loi fondamentale en y associant l'ensemble des organisations professionnelles, politiques, syndicales et religieuses les plus représentatives sur le plan national, les milieux juridiques et scientifiques, divers organes consultatifs, ainsi que des associations soucieuses de l'environnement humain et de la qualité de la vie.

Dans ce cadre, le Conseil Economique et Social, en tant qu'enceinte de concertation des forces vives de la Nation, représente un interlocuteur qualifié pour analyser les atouts et les faiblesses de notre Constitution, compte tenu de l'évolution de la pensée moderne en matière économique, sociale et politique.

12. L'approche du Conseil Economique et Social

- La Constitution, dans sa structure actuelle, date du 17 octobre 1868.

Au cours de son existence plus que centenaire, elle a cependant été soumise à six révisions - 1919, 1948, 1956, 1972, 1979, 1983 - qui avaient pour but d'adapter la loi fondamentale aux idées contemporaines en matière de droits civiques et politiques.

Toutefois, notre loi fondamentale, même si elle range, dans son essence, parmi les chartes les plus démocratiques du monde, mérite d'être examinée au point de vue des droits et des libertés des citoyens dans une conception moderne de l'organisation de l'Etat.

Ainsi, notre Constitution n'énonce nulle part le principe de la séparation des pouvoirs, ni ne parle des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Or, il est incontestable que la Loi fondamentale luxembourgeoise repose sur ces trois pouvoirs, même si ce principe n'y est pas inscrit de manière explicite.

De même, certaines dispositions de notre Constitution sont rédigées dans une forme archaïque qui ne correspond plus à la terminologie employée dans des chartes fondamentales plus récentes.

- Le Conseil Economique et Social, sans vouloir approfondir la portée nuancée de la lettre de saisine, en retient cependant que le débat instauré ne pourra remettre en cause, ni les assises de notre monarchie constitutionnelle, ni les fondements de notre démocratie parlementaire.

Par contre, hormis les articles révisables, le Conseil Economique et Social a estimé devoir faire porter ultérieurement son examen notamment sur les points suivants:

- . contrôle de la constitutionnalité des lois;
- . catalogue des droits et libertés des citoyens;
- . agencement et séparation des pouvoirs et des institutions;
- . place à revenir au Conseil Economique et Social dans les rouages institutionnels;
- . actualisation de la terminologie.

- Compte tenu du délai imparti dans la saisine gouvernementale, d'une part, et de la complexité des problèmes évoqués en relation avec une analyse globale de la Constitution, d'autre part, le Conseil Economique et Social a été amené à opter pour une voie pragmatique, en décidant d'émettre son avis en deux parties distinctes:

- . une 1ère partie portant sur les 14 articles déclarés révisables (avis sous rubrique);
- . une 2e partie portant sur un contexte plus global d'une révision de notre loi fondamentale.

- A cet égard, le Conseil Economique et Social a d'ores et déjà évoqué un ensemble de questions qu'il se propose d'analyser dans la 2e partie de son avis.

. Ainsi, le Conseil Economique et Social s'est posé une question préalable qui est celle relative au choix de la forme de la Constitution. En effet, l'on distingue, en général, deux systèmes constitutionnels.

Certaines Constitutions, dont la nôtre, se limitent à l'énoncé des libertés fondamentales et des droits des citoyens ainsi que des principes essentiels devant régir l'organisation de l'Etat.

D'autres Constitutions sont plus explicites, en précisant notamment les garanties attachées à ces libertés ainsi que les conséquences qui en découlent.

. En ce qui concerne le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois, l'article 95 de notre Constitution - suivant l'état actuel de notre jurisprudence - ne permet pas aux juges de contrôler les lois quant à leur conformité avec les principes constitutionnels.

Cependant, depuis 1950, la jurisprudence retient que les conventions internationales, ratifiées par le Luxembourg, sont d'une essence juridique supérieure aux lois internes et l'emportent sur elles, même si elles sont postérieures. Ces conventions possèdent donc une valeur juridique supérieure à celle de notre Constitution.

A cet égard, il y a lieu de relever notamment la déclaration de l'ONU sur les droits de l'homme, ainsi que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En cas de contestation, la Cour européenne des droits de l'homme a pour mission d'en assurer le respect.

Cette situation a amené d'aucuns à plaider pour l'institution d'un contrôle constitutionnel des lois.

Par ailleurs, il est vrai qu'une certaine appréciation de la constitutionnalité peut être effectuée incidemment, notamment par le Conseil d'Etat quant aux projets de lois et de règlements qu'il avise.

Il s'y ajoute que la procédure législative et réglementaire requiert également l'avis des Chambres professionnelles dans le cadre légal prévu.

Ainsi, à défaut de contrôle constitutionnel formel, certains mécanismes existants devraient normalement empêcher le législateur et l'exécutif de présenter des textes heurtant les principes de la loi fondamentale.

. Le Conseil Economique et Social entend également rendre attentif à d'autres problèmes qu'il sera amené à examiner dans la seconde partie de son avis.

Cette analyse portera, d'une part, sur le fonctionnement des institutions et de leur agencement, conformément à une conception moderne de l'organisation de l'Etat et, d'autre part, sur la révision des droits et des libertés des citoyens en fonction des finalités humaines de notre société.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social se prononcera notamment sur la place à réserver au Conseil Economique et Social dans le fonctionnement des rouages de l'Etat.

- Finalement, le Conseil Economique et Social aimerait rendre attentif au fait qu'il existe une interdépendance entre des problèmes analysés à propos des articles déclarés révisables et de ceux qui seront abordés lors d'une analyse fouillée, plus globale, du texte constitutionnel.

Ainsi, dans cette première partie de son avis, le Conseil Economique et Social procédera à l'examen des 14 articles déclarés révisables, tout en rendant attentif, au fur et à mesure de cet examen, aux aspects plus généraux, à traiter ultérieurement.

2. L'ANALYSE DES ARTICLES DECLARES REVISABLES

Article 23

"L'Etat veille à ce que tout Luxembourgeois reçoive l'instruction primaire qui sera obligatoire et gratuite. L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.

Il crée des établissements d'instruction moyenne et les cours d'enseignement supérieur nécessaires. Il crée également des cours professionnels gratuits.

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 crée un fonds des mieux-doués.

Tout Luxembourgeois 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 la condition d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions."

- Cet article consacre le droit à l'instruction, un lien étant établi avec la nationalité luxembourgeoise.

Une telle formulation est inadaptée et ne correspond d'ailleurs pas à la pratique en vigueur.

Ainsi, dans une conception moderne des droits fondamentaux et des libertés individuelles et eu égard à l'évolution du droit international, il conviendrait de formuler ces droits et ces libertés dans une optique universelle. Dans ce contexte, il importe de souligner que ceux des droits, liés à la nationalité luxembourgeoise, comme des droits politiques, feront l'objet d'un examen de fond dans la deuxième partie de l'avis du Conseil Economique et Social.

- Aussi, lors de la révision de cet article, les principes suivants seraient-ils à abandonner:

- . la mise en relation du terme "Luxembourgeois" avec le droit à l'instruction, car ce droit doit être garanti pour l'ensemble des résidents sur le territoire du Grand-Duché;
- . l'institution d'un fonds des mieux-doués.

- Dès lors, le Conseil Economique et Social propose de compléter et de restructurer cet article au regard des principes suivants:

- . le droit à l'instruction, ainsi que les obligations qui en découlent;
- . le libre choix du système d'éducation dans le respect des convictions politiques, philosophiques et religieuses des élèves et des parents;
- . la gratuité de l'enseignement public à tous les échelons, ceux-ci étant à préciser;
- . le principe de l'assistance médicale et sociale dans l'enseignement scolaire, notamment pour les élèves nécessiteux, et dont l'application sera réglée par la loi.

Article 26

"Les Luxembourgeois ont le droit de s'associer. Ce droit ne peut être soumis à aucune autorisation préalable.

L'établissement de toute corporation religieuse doit être autorisé par une loi."

- Cet article consacre le droit fondamental à la liberté d'association, tout en le limitant aux seuls Luxembourgeois. Il s'y ajoute que les corporations religieuses ne peuvent jouir de ce droit qu'après autorisation spéciale par la voie législative.

De même que pour le droit à l'éducation, une telle approche restrictive du droit d'association ne répond plus à la conception moderne des droits fondamentaux, applicables à tous les citoyens résidant sur le territoire du Grand-Duché.

De plus, l'obligation de soumettre l'établissement d'une corporation religieuse à une autorisation spéciale est contraire au principe même de ce droit et de la liberté d'association.

- Aussi, le Conseil Economique et Social propose-t-il d'élargir le droit d'association à tous les résidents, dans le cadre et sous réserve des dispositions de la loi, appelée à réglementer la matière.

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social rappelle les liens entre les dispositions de l'article 11, alinéa 5 - garantissant les libertés syndicales - et celles de l'article 26 de la Constitution, qui soulève le problème de la capacité civile des syndicats et notamment la question de leur droit d'ester en justice ainsi que la place à leur réserver, le cas échéant, dans la Constitution.

Le Conseil Economique et Social a décidé d'approfondir ce problème dans la deuxième partie de son avis.

- A cette occasion, le Conseil examinera également la situation des partis politiques dans le contexte prérappelé.

Article 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."

- Le Conseil Economique et Social propose de modifier cet article en vue de l'adapter au progrès technique en matière de communications.

Pour ce faire, les principes suivants devraient être pris en compte:

- . l'inviolabilité de toutes les formes de communications doit être retenue, sauf à préciser les exceptions par la loi, exceptions qui pourraient s'inspirer de la loi du 26 novembre 1982, précisant les cas où le juge d'instruction peut ordonner l'utilisation de moyens techniques de surveillance et de contrôle de toutes les formes de communications;
- . la détermination précise, par la voie législative, des agents habilités à violer le secret des communications, dans des cas limités et selon une procédure contraignante.

Article 45

"Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un conseiller de la Couronne responsable, à l'exception de celles qui ont pour objet la collation, à des étrangers, de décorations non destinées à récompenser des services rendus au Grand-Duché."

- Le Conseil Economique et Social propose de remplacer le terme désuet de "conseiller de la Couronne" par celui de "membre du Gouvernement".

Article 51, alinéa 3

"La loi électorale fixe le nombre des députés d'après la population. Ce nombre ne peut excéder un député sur 4.000 habitants, ni être inférieur à un député sur 5.500 habitants."

- La Constitution prévoit de faire augmenter le nombre des députés en fonction de l'accroissement de la population luxembourgeoise et étrangère.

Cette disposition a été itérativement critiquée. En effet, le nombre des députés s'accroît, alors que la population qui a qualité d'électeur, ne cesse de diminuer. Il s'y ajoute que la population luxembourgeoise est déjà numériquement la mieux représentée du monde, eu égard au rapport députés/habitants.

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de réviser cet alinéa dans l'optique de la détermination, de façon invariable, d'un nombre total des députés pour l'ensemble du pays et de leur répartition sur les différentes circonscriptions.

Le retour au chiffre de 59 députés serait approprié.

- A titre subsidiaire, le Conseil Economique et Social s'est posé la question de la représentation politique de la population étrangère, dont la part dans la population totale atteint 26%. Dans certaines branches économiques, les étrangers représentent plus de la moitié du total des travailleurs (ex: bâtiment: 80%).

Aussi, au stade actuel de l'analyse de la saisine gouvernementale, le Conseil Economique et Social prend-il acte de l'importance de ce phénomène sociologique et économique pour notre pays.

Le Conseil Economique et Social reviendra sur le problème des droits politiques des étrangers dans la 2e partie de son avis, afin de voir dans quelle mesure l'on peut les faire participer à la vie politique du pays.

Article 51, alinéa 6

"le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales: le Sud (Esch-sur-Alzette et Capellen), le Centre (Luxembourg et Mersch), le Nord (Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden) et l'Est (Grevenmacher, Remich et Echternach)."

- En raison de l'exiguïté du territoire, le Conseil Economique et Social propose de maintenir le découpage actuel du pays en quatre circonscriptions électorales, découpage introduit lors de la révision constitutionnelle du 15 mai 1919.

Article 53

"Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles:

1. les condamnés à des peines criminelles;
2. ceux qui ont été condamnés à des peines d'emprisonnement pour vol, escroquerie ou abus de confiance;
3. ceux qui sont en état de faillite déclarée, les banqueroutiers et interdits et ceux auxquels il a été nommé un conseil judiciaire.

Le droit de vote peut pourtant être rendu par la voie de grâce aux personnes condamnées à des peines d'emprisonnement pour vol, escroquerie ou abus de confiance."

- Le Conseil Economique et Social constate que l'article 4 de la loi électorale contient d'autres cas de déchéance du droit électoral et d'éligibilité que ceux énumérés dans la Constitution.

Le problème de la constitutionnalité de ces cas est donc posé.

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de ne plus faire figurer cet article dans la Constitution et de compléter plutôt l'article 52 in fine, en précisant que les autres conditions, pour être électeur et éligible, sont à déterminer par la loi électorale.

Ce faisant, le Conseil Economique et Social n'entend cependant pas proposer une énumération exhaustive de tous les cas d'indignité électorale à retenir dans la loi électorale. Il se borne à émettre quelques remarques de principe quant à l'approche à adopter pour l'élaboration de cette liste.

. Les cas de déchéance électorale, énumérés dans l'article 53 de la Constitution et dans l'article 4 de la loi électorale, sont à analyser dans une conception moderne des droits politiques et du droit pénal.

. Dans une telle optique, il faudrait distinguer entre les degrés de gravité de tous les délits commis et s'interroger sur la mise en place d'un seuil en matière de peine encourue (prison ferme) devant entraîner la déchéance du droit électoral et de l'éligibilité.

. Sur un plan plus général, l'on peut s'interroger s'il faut maintenir la sanction politique, dès lors que la sanction pénale est venue à son terme.

Au sentiment du Conseil Economique et Social, une différenciation entre l'électorat actif et passif, au regard des interdictions susvisées, mérite un examen de fond.

Article 63

"Les votes sont émis à haute voix, ou par assis et levé. Sur l'ensemble des lois il est toujours voté par appel nominal et à haute voix."

L'énoncé de cet article ne permet pas d'utiliser les techniques modernes en matière de vote.

Dès lors, le Conseil Economique et Social estime souhaitable de prévoir un recours aux nouvelles technologies en la matière. Il échet cependant de veiller à ce que la transparence des votes reste garantie et qu'il soit possible d'identifier les votants.

Article 76, alinéas 2 et 3

"Il y aura, à côté du Gouvernement, un conseil appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, à régler les questions du contentieux administratif, et à donner son avis sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Grand-Duc ou par les lois.

L'organisation de ce conseil et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi."

- Le Conseil Economique et Social constate que la Constitution fait référence au Conseil d'Etat dans le cadre visant directement le pouvoir exécutif. Cependant, le nom de l'institution n'y est pas énoncé et les attributions complètes ne s'y trouvent pas précisées.

Compte tenu du rôle et des compétences du Conseil d'Etat dans notre organisation étatique, il y aurait lieu de reformuler le texte relatif à celui-ci de manière plus explicite.

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il:

- . de consacrer un chapitre spécifique au Conseil d'Etat et de ne plus le faire figurer sous le chapitre V intitulé "Du Gouvernement";
- . d'y énumérer ses attributions d'après sa législation organique en vigueur, en distinguant entre les différentes fonctions et en précisant qu'il ne bénéficie, sur le plan législatif, que d'un droit de veto limité dans le temps et dont les modalités seraient à fixer par la loi;
- . de préciser son rôle en tant que juridiction administrative suprême, sans exclure la création d'autres juridictions spécialisées.

Quant à l'organisation pratique du Conseil d'Etat, il est proposé de régler la composition et l'exercice des attributions de celui-ci par la loi.

- Dans ce contexte et dans une conception moderne de nos démocraties, il paraît opportun d'associer également les partenaires socio-économiques, par la voie consultative, au fonctionnement des institutions de l'Etat.

Aussi est-il proposé de mentionner le Conseil Economique et Social dans la Constitution, en précisant dans un bref chapitre les missions lui revenant par référence à l'article 2 de sa loi organique.

Le Conseil Economique et Social sera amené, dans la 2e partie de son avis, à approfondir ses vues quant à la place à réserver éventuellement dans la Constitution aux chambres professionnelles et aux partis politiques.

Article 91, alinéa 1er

"Les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers sont nommés à vie."

Cette disposition vise à assurer l'indépendance de la magistrature assise, en prévoyant leur inamovibilité et leur nomination à vie.

- Les questions suivantes sont soulevées:

- . la nomination à vie s'oppose au principe de la retraite obligatoire et, partant, à la limite d'âge pour l'exercice de ces fonctions;
- . le texte réserve ces garanties aux seuls juges au tribunal et aux conseillers à la cour, en excluant les autres magistrats du siège, les juges de paix ayant été considérés, à l'époque, comme relevant du pouvoir administratif.

- Afin d'adapter cet article aux pratiques actuelles, le Conseil Economique et Social propose:

- . de biffer le premier alinéa;
- . de compléter le second alinéa en précisant que tous les juges professionnels, à savoir: les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers à la cour sont inamovibles et ne peuvent être suspendus que par un jugement.

Article 94, alinéa 2

"Il peut y avoir des tribunaux de commerce dans les lieux déterminés par la loi. Elle règle leur organisation, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers."

- Cette disposition est superflue, puisque, depuis l'indépendance du pays, les fonctions des tribunaux de commerce sont exercées par les tribunaux d'arrondissement.

Aussi est-il proposé de supprimer cette disposition.

- Par ailleurs, la question est soulevée s'il est indiqué de consacrer constitutionnellement l'existence d'autres juridictions spéciales qui existent effectivement ou qu'il peut être envisagé de créer (notamment les juridictions du travail).

Il y a lieu de se référer aux dispositions de l'article 86 qui stipule:

"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."

Par cette référence, il est suffisamment précisé que le législateur est habilité à créer des juridictions spécialisées quand il le juge nécessaire.

- Pour ces raisons, le Conseil Economique et Social propose de supprimer l'article 94 dans son intégralité.

Article 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 règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi."

- Le premier alinéa a trait au contrôle, par voie d'exception, de la légalité des normes réglementaires d'exécution législative sur les plans général et communal par les cours et les tribunaux.

. La prééminence de la loi formelle sur les règlements généraux et locaux est ainsi affirmée implicitement.

Néanmoins, ce contrôle se limite au refus d'application des arrêtés et règlements qui ne sont pas conformes à la loi, les cours et les tribunaux étant incompétents pour les invalider.

A retenir aussi qu'un règlement, à caractère général, ne peut être attaqué, par voie principale, pour cause d'illégalité devant le Conseil d'Etat, Comité du Contentieux, dont la compétence directe est limitée aux décisions individuelles.

. Par ailleurs, la Constitution est muette quant à d'autres collisions possibles entre normes juridiques de niveaux différents.

Ainsi, la Constitution ne prévoit pas le contrôle de la constitutionnalité des lois.

De même, elle ne se prononce pas sur la valeur juridique de la norme internationale par rapport à la loi nationale, même s'il est vrai que, depuis 1950, la jurisprudence nationale et européenne donne la prééminence à la norme internationale sur la loi nationale.

. En conclusion, il est retenu que l'alinéa 1er de l'article 95 devrait être précisé dans le sens qu'il s'agit bien du contrôle, par voie d'exception, de la légalité des arrêtés et règlements d'exécution pris en vertu d'une loi, contrôle qui est conféré aux cours et aux tribunaux d'arrondissement, aux tribunaux administratifs et aux justices de paix.

. Au-delà de cette conclusion, la question fondamentale, soulevée par cet alinéa, à savoir le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois, reste posée.

Le Conseil Economique et Social y reviendra dans la 2e partie de son avis.

- En ce qui concerne l'alinéa 2, on devrait préciser qu'il s'agit de conflits d'attribution ou de compétence entre les différentes juridictions.

Article 97

"L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi."

- Il paraît opportun de consacrer constitutionnellement également l'existence du corps de la police étatisée, corps institué par la loi organique du 29 juillet 1930, pour remplacer les polices communales locales.

- Cependant, afin de ne pas préjuger un aménagement institutionnel éventuel de la gendarmerie et de la police, il est proposé de les faire figurer dans la Constitution sous le terme générique de forces de police, terme qui comprend l'ensemble des organes et des institutions assurant le maintien de l'ordre public.

Article 99, alinéas 3 et 4

"Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée, si l'aliénation n'en est autorisée par la loi.

Nulle création au profit de l'Etat d'une route, d'un canal, d'un chemin de fer, d'un grand pont ou d'un bâtiment considérable, ne peut être décrétée qu'en vertu d'une loi spéciale."

- En exigeant l'autorisation législative pour l'ensemble des aliénations immobilières de l'Etat, l'alinéa 3 de l'article 99 ne permet pas de différencier les objets à aliéner suivant leurs valeurs financières et économiques respectives. Aussi peut-on se demander si l'aliénation d'une parcelle immobilière, à faible valeur, doit nécessairement être autorisée par une loi.

Par contre, l'acquisition, par l'Etat, d'une propriété immobilière, n'est pas soumise à une autorisation législative.

Il s'y ajoute que le Gouvernement est habilité à réaliser d'autres opérations commerciales - souvent onéreuses pour l'Etat - sans devoir recourir à l'autorisation législative.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de modifier l'alinéa 3 dans le sens qu'aucune transaction immobilière et commerciale dépassant une certaine valeur - seuil à fixer et à adapter par la loi - ne pourra être faite par l'Etat et les Communes, sans qu'elle soit autorisée par une loi. Il échet cependant de veiller à ce que la formulation définitive à retenir ne préjudicie pas une gestion efficiente des affaires de l'Etat.

En dessous du seuil fixé, les décisions en la matière seraient prises par le Gouvernement en Conseil.

- Quant au 4e alinéa, l'énumération y retenue devrait être regroupée sous le terme générique d'ouvrages d'infrastructure.

Cependant, l'obligation de l'autorisation législative préalable devrait être limitée aux seuls ouvrages d'infrastructure d'envergure, le seuil à retenir, en la matière, devant être fixé et adapté par la loi.

Article 121

"La Constitution d'Etats du 12 octobre 1841 est abolie.

Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été autrement pourvu, conformément à la Constitution."

- Le premier alinéa de cet article est superfétatoire. En effet, la Constitution d'Etats de 1841 a été implicitement abolie par les révisions constitutionnelles successives. Aussi est-il proposé de le supprimer.

- En ce qui concerne le deuxième alinéa de cet article, le Conseil Economique et Social propose que toutes les autorités instituées en vertu des dispositions constitutionnelles antérieurement en vigueur, conservent et exercent leurs attributions jusqu'à ce qu'il ait été autrement pourvu, conformément à la Constitution.

3. LES REMARQUES FINALES

- Au terme de l'analyse de la première partie de son avis, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il a mis l'accent sur l'examen des articles à réviser par la présente Constituante, en faisant abstraction d'une analyse détaillée des problèmes qui se posent dans l'optique d'une révision globale de notre Constitution.

- Le Conseil Economique et Social rappelle que les deux parties de son avis - la seconde restant à élaborer - fourniront un tout cohérent et se situeront dans le contexte d'une réforme constitutionnelle globale.

X X X

Résultat du vote:

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Paul Lauterbour

Luxembourg, le 7 octobre 1986