



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

CES/CONSTITUTION (89)

LES REFLEXIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL SUR LE TEXTE

DE NOTRE CONSTITUTION

(DEUXIEME PARTIE)

A V I S

LUXEMBOURG, LE 28 FÉVRIER 1989

S O M M A I R E

Page:

I. INTRODUCTION	1
II. LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS	8
1. L'INTRODUCTION	9
2. LE PRINCIPE DU CONTROLE	10
3. LA NATURE DU CONTROLE	13
4. LES INSTANCES APPELEES A EXERCER LE CONTROLE	14
5. L'ACCES AU CONTROLE.....	15
6. LA COMPOSITION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE	17
7. LES CONCLUSIONS	18
III. LES DROITS ET LIBERTES FONDAMENTAUX	19
1. REMARQUES LIMINAIRES	20
2. L'ANALYSE DES PRINCIPES GENERAUX.....	23
21. L'article 11, alinéas 1 et 2 - L'égalité devant la loi.....	23
22. L'article 12.....	25
23. L'article 13.....	25
24. L'article 14.....	26
25. L'article 17.....	27
26. L'article 18.....	27
27. L'article 20.....	28
3. LA FORMULATION DES DIFFERENTS DROITS ET LIBERTES.....	29
31. L'article 11, alinéas 3 à 6.....	29
311. L'article 11 (3) -L'intégrité et la dignité de la personne humaine.....	29
312. L'article 11 (3) - La protection de la famille..	30
313. L'article 11 (4) - Le droit au travail.....	31
314. L'article 11 (5)	32

3141. La sécurité sociale et la protection de la santé.....	33
3142. La protection de l'environnement.....	34
3143. La protection du travail.....	34
3144. Les libertés syndicales.....	35
315. L'article 11 (6).....	36
3151. La liberté du commerce et de l'industrie..	36
3152. Le droit à la protection du consommateur..	37
32. Les articles 15 et 28 - L'inviolabilité du domicile et du secret des lettres.....	38
33. L'article 16 - L'inviolabilité de la propriété.....	39
34. L'article 19 - La liberté des cultes.....	39
35. L'article 23 - Le droit à l'enseignement	40
36. Les articles 24 et 27 - La liberté d'opinion et le droit de pétition.....	41
37. L'article 25 - La liberté de réunion.....	43
38. L'article 26 - La liberté d'association.....	44
39. Le droit à la culture.....	45
 IV. L'ORGANISATION ET L'AGENCEMENT DES POUVOIRS DANS L'ETAT .	46
1. REMARQUES LIMINAIRES	47
2. LA SOUVERAINETE NATIONALE	49
21. Du territoire.....	49
211. Les articles 1, 2 et 37, alinéa 5	49
212. L'analyse des articles.....	49
22. Des Luxembourgeois	51
221. Les articles 9, 10 et 11, alinéa 2	51
222. L'analyse des articles.....	51

23. De la puissance souveraine - L'article 32, alinéas 1 et 2	55
24. Du Grand-Duc	56
241. Son statut personnel.....	57
2411. L'article 3.....	57
2412. L'article 4.....	58
2413. Les articles 5 et 6.....	58
2414. L'article 7.....	59
2415. L'article 8.....	59
242. Ses prérogatives.....	60
2421. L'article 33.....	60
2422. L'article 45.....	60
2423. Les articles 34 et 36.....	61
2424. L'article 35.....	63
2425. Les articles 37, 1re phrase du 1er alinéa, 4me alinéa et 6me alinéa et 96.....	64
24251. Les attributions du Grand-Duc en matière de ratification des traités.	65
24252. Le commandement de la force armée.....	66
2426. Les articles 38, 39, 40 et 41.....	67
2427. L'article 42.....	68
2428. Les articles 43 et 44.....	69
3. LES ORGANES CONSTITUTIONNELS ET LEURS POUVOIRS	71
31. Des pouvoirs internationaux	71
32. De la Chambre des Députés	73
321. Les prérogatives de la Chambre des Députés	73
3211. L'article 46.....	73
3212. L'article 47.....	73
3213. L'article 48.....	74

3214. L'article 50.....	76
3215. L'article 104, 1er alinéa.....	77
3216. L'article 64.....	77
3217. L'article 67.....	78
3218. Les articles 68 et 69.....	79
32181. L'article 68.....	79
32182. L'article 69.....	80
322. L'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Députés.....	81
3221. L'article 51.....	81
32211. L'alinéa 1.....	82
32212. L'alinéa 2.....	82
32213. L'alinéa 3.....	83
32214. L'alinéa 4.....	84
32215. L'alinéa 5.....	84
32216. L'alinéa 6.....	85
32217. L'alinéa 7.....	86
3222. Les articles 52 et 53.....	88
3223. Les articles 54, 55 et 58.....	90
3224. Les articles 56 et 57.....	93
3225. Les articles 70, 61 et 60.....	94
3226. Les articles 72 à 74.....	95
32261. L'article 72, alinéa 1	95
32262. Les articles 72, alinéa 2 et 3, 73 et 74.....	96
3227. L'article 71.....	97
3228. L'article 75.....	98
323. La procédure de votation de la Chambre des Députés	99
3231. Les articles 59, 65 et 66.....	99
3232. Les articles 62 et 63.....	99

32321. L'article 62.....	100
32322. L'article 63.....	101
33. Du Gouvernement.....	102
331. Les articles 33, 78 et 81.....	102
332. L'article 79.....	104
333. L'article 76.....	105
334. L'article 77.....	107
335. L'article 80.....	109
336. Les articles 82 et 116.....	109
337. L'article 83.....	111
338. L'article 49.....	111
339. Les articles 97 et 98.....	111
3391. L'article 97.....	112
3392. L'article 98.....	112
34. Des juridictions.....	113
341. Les articles 84, 85 et 95, alinéa 1.....	113
342. L'article 87.....	114
343. L'article 86.....	114
344. Les articles 88, 89 et 90.....	114
345. L'article 91.....	115
346. L'article 92.....	116
347. L'article 93.....	117
348. Les articles 94 et 95.....	117
4. LES AUTRES ORGANES CONSTITUTIONNELS.....	120
41. Du Conseil d'Etat.....	120
42. De la Chambre des Comptes.....	122
43. Du Conseil Economique et Social.....	123
44. Des Chambres professionnelles.....	124
5. LES COMMUNES.....	126
51. L'article 107.....	126
52. L'article 108.....	128

53. La publication des règlements communaux.....	128
6. LES AUTRES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES.....	129
61. Des finances.....	129
611. L'article 99.....	129
612. Les articles 100 et 101.....	131
613. L'article 102.....	131
614. L'article 103.....	132
615. L'article 104, 2e alinéa.....	132
62. Des cultes.....	132
621. Les articles 22, 106 et 119.....	132
622. L'article 21.....	133
63. Des fonctionnaires publics.....	134
631. L'article 110.....	134
632. Les articles 31 et 30.....	134
64. Des dispositions générales.....	135
641. L'article 112.....	135
642. L'article 109.....	135
643. L'article 29.....	136
644. L'article 111.....	136
7. L'AUTORITE DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES.....	137
71. Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois.....	137
72. Les articles 114 et 113.....	137
73. L'article 115.....	139
74. Les articles 116 à 121.....	139
741. L'article 117.....	139

742. L'article 118.....	140
743. Les articles 120 et 121.....	140

V.	PROBLEMES PARTICULIERS EN RELATION AVEC LE FONCTIONNEMENT DE NOS INSTITUTIONS	143
1.	LE DROIT DE VOTE DES ETRANGERS.....	144
11.	Au plan national.....	144
12.	Au plan communal.....	145
13.	Au plan des Chambres professionnelles.....	150
2.	L'INSCRIPTION DES PARTIS POLITIQUES ET DES SYNDICATS DANS LA CONSTITUTION.....	151
3.	L'EXECUTION TARDIVE DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES.....	152
VI.	LE TABLEAU RECAPITULATIF COMPARANT LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ECONOMIQUES ET SOCIAL AVEC LES DISPOSITIONS ACTUELLES DE LA CONSTITUTION	155
VII.	LE RELEVÉ DE CORRESPONDANCE DES ARTICLES DE LA CONSTITUTION ACTUELLE AVEC LES NOUVEAUX ARTICLES CORRESPONDANTS PROPOSES PAR LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL - SOUS CHAPITRE VI "TABLEAU RECAPITULATIF"	198
VIII.	AMENDEMENTS	203

ANNEXES:	1. Le Pacte de la Famille de Nassau du 30 juin 1783.
	2. L'article 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815.
	3. L'article 1er du traité de Londres du 11 mai 1867.
	4. La loi du 10 juillet 1907, ayant pour objet de conférer force de loi au statut de famille de la Maison de Nassau du 6 avril 1907.

I

I N T R O D U C T I O N

1. INTRODUCTION

- Par lettre du 6 janvier 1986, Monsieur le Président du Gouvernement, en se référant à la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984 aux termes de laquelle le Gouvernement s'est engagé à initier une réflexion sur le texte de notre Constitution, a invité le Conseil Economique et Social à présenter ses observations à ce sujet, spécialement en ce qui concerne la reformulation du catalogue des droits et libertés des citoyens et l'actualisation de la terminologie de l'ensemble des textes constitutionnels, sans toutefois porter atteinte aux assises de notre monarchie constitutionnelle et de notre démocratie parlementaire.

Le présent avis, qui fait suite à un premier avis en date du 7 octobre 1986, a pour objet de répondre à cette sollicitation dans les conditions précisées ci-après.

- Le Conseil Economique et Social s'est d'abord demandé s'il fallait envisager, une fois de plus, une révision partielle de certains textes de notre Constitution, ou s'il fallait profiter de l'occasion pour procéder à une refonte complète de ceux-ci. Ses réflexions ont porté sur des considérations de forme autant que de fond.

- Quant à la forme, force est de constater que notre Constitution actuelle est non seulement d'un certain âge, mais reflète aussi les nombreuses révisions partielles dont elle a fait l'objet, comme le montre le bref rappel historique ci-après:

. Malgré le fait qu'en 1815 l'Acte final du Congrès de Vienne avait élevé l'ancien Duché de Luxembourg au rang de Grand-Duché, celui-ci fut administré de 1815 à 1830 comme une simple province hollandaise et régi par la loi fondamentale des Pays-Bas du 24 août 1815, qui avait établi la monarchie constitutionnelle.

. Jusqu'en 1839, le pays fut placé sous le régime de la Constitution belge du 7 février 1831, alors que la ville de Luxembourg restait sous le régime hollandais.

. Le Roi Guillaume II octroya, le 12 octobre 1841, sa première Constitution au Grand-Duché, qui était une constitution d'Etats conforme aux principes de la Confédération germanique,

mais consacrait l'autonomie administrative du Grand-Duché.

. La Constitution de 1848 reprit, sauf quelques divergences, les libertés et les principes d'organisation inscrits dans la Constitution belge de 1831.

. Le 27 novembre 1856, le Roi Guillaume III abrogea la Constitution de 1848 et imposa au pays une nouvelle Constitution autoritaire.

. Les événements de 1866 (dissolution de la Confédération germanique) et de 1867 (traité de Londres du 11 mai 1867) furent suivis par la réforme constitutionnelle de 1868, qui reprenait les principes inscrits dans la Constitution de 1848.

. A la date du 15 mai 1919 fut votée une loi portant modification de quatre articles de la Constitution, de nature à changer profondément l'aspect de la Constitution de 1868 et à en faire une Constitution à caractère plus démocratique.

. La révision de 1948 modifia notamment l'article 1er de la Constitution en ne mentionnant plus la neutralité perpétuelle qui figurait dans notre Charte fondamentale pendant quatre-vingts ans.

Tenant compte de l'évolution sociale, la révision de 1948 a apporté en outre une importante innovation au chapitre des droits des Luxembourgeois, en plaçant sous la garantie constitutionnelle la protection de la famille, le droit au travail, la sécurité sociale et les libertés syndicales.

. Par les lois constitutionnelles du 27 juillet 1956 et du 25 octobre 1956, les articles 56 et 37 de la Constitution ont été modifiés, et il a été inséré un paragraphe intitulé "des pouvoirs internationaux", comprenant un article 49bis nouveau.

. La loi de révision du 27 janvier 1972 modifia l'article 52 de la Constitution, en ce sens que l'âge requis pour être électeur a été fixé à 18 ans et celui pour être éligible à 21 ans.

. Enfin, notre Constitution fut encore révisée à deux reprises, par la loi du 13 juin 1979 concernant notamment les communes et la subdivision du pays en quatre circonscriptions électorales et par la loi du 25 novembre 1983 reformulant le texte des prestations de serments.

Ces différentes étapes constitutionnelles ont eu pour conséquence d'imprimer à la Constitution actuelle un certain manque d'homogénéité, auquel s'ajoute le caractère archaïque de certaines formulations.

- Quant aux considérations de fond, le Conseil Economique et Social rappelle ci-après quelques-unes de ses principales options.

. Le Conseil Economique et Social se prononce dans le présent avis en faveur d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, et il explique son choix au chapitre II qu'il consacre à ce problème. Rappelons simplement ici qu'étant donné la situation de la Constitution au sommet de la hiérarchie des normes juridiques nationales, il semble anormal de ne pas en assurer l'application par une instance juridictionnelle. Un Etat ne pourra prétendre pleinement à la qualité d'Etat de droit que s'il assure l'exécution, notamment en matière de droits et libertés, de sa Charte fondamentale.

Compte tenu du choix effectué, le Conseil Economique et Social n'a pas pu se limiter dans ses propositions de modifications de la Constitution à l'énoncé de bonnes intentions ou à la formulation de quelques principes vagues et généraux, mais il a dû se livrer à un travail de rédaction dans la perspective d'une application effective et directe des textes constitutionnels.

C'est dans cette optique que le lecteur devra juger les textes proposés par le Conseil Economique et Social, qui a d'ailleurs fait figurer ses considérations en matière de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en tête de son avis, puisque le choix à effectuer dans ce domaine conditionnait l'approche de tous les autres problèmes relatifs à une révision de la Constitution.

. Le Conseil Economique et Social a axé ses considérations principalement sur trois grandes orientations:

- .. la mise à jour et la reformulation des droits et libertés fondamentaux, compte tenu notamment de nos engagements internationaux en la matière;

.. l'adaptation de nos textes constitutionnels au fonctionnement réel et effectif de nos Institutions, ce qui se traduit notamment par la précision du rôle du Grand-Duc en tant que Chef de l'Etat, la définition de la mission du Gouvernement dans l'exécution des lois et l'officialisation des rôles du Conseil Economique et Social et des Chambres professionnelles;

.. une meilleure séparation des pouvoirs qui s'exprime notamment, sur le plan du pouvoir judiciaire, par le transfert du contentieux administratif aux tribunaux ordinaires et, sur le plan du pouvoir législatif, par la séparation entre la sanction et la promulgation des lois afin d'éviter toute confusion entre les pouvoirs exécutif et législatif, ce dernier n'étant encadré que par le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, d'une part, et par l'initiative populaire du référendum, d'autre part.

- En conclusion et malgré toute la prudence et la circonspection qui se recommande lorsqu'on envisage des changements à la charte fondamentale, le Conseil Economique et Social estime opportun de procéder à une réforme générale des textes de notre Constitution, ce qui ne devrait toutefois pas empêcher le législateur, dans l'éventualité d'autres révisions partielles, de s'inspirer des propositions concrètes du Conseil Economique et Social.

- Lors de l'examen des droits et des libertés fondamentaux, le Conseil Economique et Social a évoqué l'opportunité de rédiger un préambule à la Constitution.

Compte tenu de l'énoncé des droits fondamentaux et de leur garantie par l'Etat, tel qu'il est proposé, le Conseil Economique et Social considère que la rédaction d'un préambule à la Constitution s'avère superfétatoire.

Il s'y ajoute que la valeur juridique du préambule pourrait faire l'objet d'interprétations contraires, ce qui ne manquerait pas de poser des problèmes dans le cadre du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois.

- Compte tenu de ce qui précède, la structure du présent avis se présente comme suit:

Chapitre I.	Introduction
Chapitre II.	Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois
Chapitre III.	Les droits et libertés fondamentaux
Chapitre IV.	L'organisation et l'agencement des pouvoirs dans l'Etat
Chapitre V.	Problèmes particuliers en relation avec le fonctionnement de nos Institutions
Chapitre VI.	La comparaison des propositions de modification du Conseil Economique et Social avec les textes existants.
Chapitre VII.	Le relevé de correspondance des articles de la Constitution actuelle avec les nouveaux articles correspondants proposés par le Conseil Economique et Social - sous chapitre VI "tableau récapitulatif" (pages 155 à 197).

Le Conseil Economique et social n'a pas estimé utile de consacrer un chapitre spécial à l'actualisation de la terminologie des textes constitutionnels. Cependant, pour faire droit à la saisine gouvernementale sur ce point, il s'est efforcé, au fur et à mesure de l'examen des différents articles, d'améliorer les textes là où c'était nécessaire, par une formulation plus conforme aux exigences contemporaines.

- Le Conseil Economique et Social ne s'est pas borné à établir des propositions de textes, mais il s'est efforcé de regrouper ceux-ci en chapitres, sections, paragraphes et articles, de façon aussi ordonnée que possible, compte tenu de leur teneur et de la structure de notre Constitution actuelle qu'il n'a pas voulu bouleverser complètement.

Il en résulte un réaménagement de notre Constitution en sept chapitres, comme suit:

Chapitre I:	De la souveraineté nationale
-------------	------------------------------

Chapitre II:	Des droits et libertés fondamentaux
Chapitre III:	Des organes constitutionnels et de leurs pouvoirs
Chapitre IV:	Des autres organes constitutionnels
Chapitre V:	Des communes
Chapitre VI:	Des autres dispositions constitutionnelles
Chapitre VII:	De l'autorité des dispositions constitutionnelles.

- Dans la présentation des différents chapitres de son avis, le Conseil Economique et Social a reproduit les textes actuels de notre Constitution et les a fait suivre de ses observations et commentaires pour aboutir à des propositions de maintien, d'ajouts ou de modifications de textes, lesquelles sont alors soulignées dans les encadrés.

- Afin de faciliter la comparaison de l'ensemble de ses propositions avec les dispositions actuelles de notre loi fondamentale, le Conseil Economique et Social a regroupé, dans un chapitre final, sous forme d'un tableau récapitulatif, d'un côté, ses propres propositions présentées sous forme d'articles nouveaux et, de l'autre côté, les textes constitutionnels existants.

Il a fait suivre ce chapitre d'un relevé de correspondance des différents articles.

- Le Conseil Economique et social est parfaitement conscient du fait qu'un tel exercice peut paraître présomptueux. Il s'y est toutefois attaché dans l'intention de mettre à la disposition du Gouvernement un corps de texte, certes perfectible, mais susceptible aussi de provoquer une réflexion approfondie au sujet de notre Charte fondamentale.

I I

LE CONTROLE JURIDICTIONNEL

DE LA CONSTITUTIONNALITE

DES LOIS

1. L'INTRODUCTION

- Contrairement à la plupart des Constitutions modernes, notre loi fondamentale ne prévoit pas de procédure spécifique de contrôle des lois quant à leur conformité avec les textes constitutionnels. Par ailleurs, l'article 95 de la Constitution qui prévoit que les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois, n'habilite pas expressément les juges à contrôler la conformité des lois avec les dispositions constitutionnelles.

- Il est vrai qu'un jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg en date du 11 juillet 1984, a déclaré qu' :

"En examinant si une disposition légale est conforme ou non à un texte constitutionnel, les juges, loin d'empiéter sur le domaine du pouvoir législatif, ne font qu'accomplir leur mission consistant à dire le droit et, dès lors, à appliquer toutes les normes obligatoires, dont la Constitution et les lois."

Toutefois, ce jugement isolé n'a été ni infirmé, ni confirmé par une instance judiciaire supérieure, alors que les juridictions refusent régulièrement l'examen de la conformité des lois à la Constitution.

- Il importe encore de relever qu'une appréciation de la constitutionnalité est d'ores et déjà effectuée par le Conseil d'Etat qui, à l'occasion de l'examen des projets et des propositions de loi et des règlements, se considère, à juste titre, comme le gardien de la Constitution, en prêtant une attention particulière à la constitutionnalité des mesures projetées qui lui sont soumises pour avis.

Les avis du Conseil d'Etat, comme ceux des Chambres professionnelles, n'ont toutefois qu'un caractère consultatif et ne lient pas les autorités législatives.

2. LE PRINCIPE DU CONTROLE

- Le Conseil Economique et Social se prononce en faveur du principe du contrôle de la constitutionnalité des lois, pour les raisons suivantes:

. Une Constitution - même la plus élaborée - n'a de valeur que dans la mesure où des violations de la Charte fondamentale sont sanctionnées. Sur le plan pratique comme sur le plan théorique, il n'est donc guère satisfaisant que notre Constitution ne soit soumise à aucun contrôle par rapport à l'application des principes y inscrits, notamment quant à la garantie des droits et des libertés des citoyens.

. Alors que, depuis 1950, la jurisprudence luxembourgeoise reconnaît le principe de la primauté du droit international sur la loi nationale, même postérieure, et refuse l'application de cette dernière en cas d'opposition aux dispositions d'un traité international régulièrement ratifié, il semble anormal que d'éventuelles atteintes à la Constitution qui, dans l'ordre juridique national, se situent au sommet de la hiérarchie des normes de droit, ne puissent être sanctionnées.

- Avant d'aborder l'examen des modalités du contrôle constitutionnel, le Conseil Economique et Social a analysé le principal argument, souvent invoqué contre ledit contrôle, à savoir celui du risque de l'immixtion du pouvoir judiciaire dans les prérogatives du législateur.

En effet, le pouvoir des juges est, dans ce cas, d'autant plus grand qu'ils ont à interpréter une Constitution qui se limite à l'énoncé des principes, leur action risquant alors de déborder son cadre normal et d'aboutir à la création de véritables règles de droit.

Il importe tout d'abord de rappeler, même si c'est une évidence, que la prétendue immixtion du pouvoir judiciaire dans les affaires du législateur se fera d'autant moins sentir que le respect de la Constitution par le pouvoir législatif sera plus scrupuleux. Or, le respect des dispositions constitutionnelles par la loi devrait être le souci primordial du législateur. Efficacement aidé dans ce domaine par le Conseil d'Etat, le législateur devrait normalement éviter au maximum les cas d'inconstitutionnalité et, s'il y en avait, il ne serait pas anormal de les sanctionner, compte tenu de la position de notre Constitution dans la hiérarchie des normes juridiques.

L'article 95 de notre Constitution prévoit que les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. Les règlements et arrêtés étant de la compétence du pouvoir exécutif, cette disposition entraîne, de par le contrôle juridictionnel qu'elle institue sur l'exécution des lois, une certaine immixtion du pouvoir judiciaire dans les domaines du pouvoir exécutif. Ce droit d'intervention n'est toutefois pas considéré comme une entorse grave au principe de la séparation des pouvoirs, et il devrait en être de même du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois.

Enfin, s'il est évident qu'en cas de déclaration d'inconstitutionnalité d'une disposition légale il importera, en général, d'adapter la loi à la Constitution, il convient toutefois de faire valoir que le législateur, en tant que détenteur de la souveraineté nationale, garde, en dernière instance, le pouvoir de modifier la Constitution s'il juge opportun de maintenir une disposition législative jugée non conforme à la loi constitutionnelle.

- Le Conseil Economique et Social voudrait à cette occasion rendre attentif au problème juridique posé par un conflit éventuel entre une convention internationale et notre Constitution.

S'il est vrai que la prééminence des normes juridiques internationales sur la loi nationale, même postérieure ne peut plus faire de doute dans notre droit, on peut légitimement se poser la question du rapport hiérarchique à établir entre le droit international et notre Constitution.

La plupart des juristes "internationalistes" préconisent la primauté du droit international sur le droit national, y compris la Constitution, puisque, d'une part, celle-ci fait partie des normes juridiques nationales et que, d'autre part, toute autre interprétation irait à l'encontre de l'obligation de respecter les engagements internationaux et ferait perdre aux Gouvernements toute crédibilité sur le plan international quant à la validité de leur signature et des obligations assumées par eux.

D'autres experts attirent l'attention sur certains dangers de cette thèse qui permettrait notamment à notre Chambre des Députés de passer outre à la procédure de révision de notre Constitution, prévue par l'art. 114, en approuvant, par la simple

voie de la procédure législative, un traité international contraire à certaines dispositions constitutionnelles. Ce risque est en effet réel si l'on considère que les traités internationaux sont examinés par la Chambre dans un contexte international souvent contraignant et que, d'autre part, la Chambre n'a pas la possibilité d'apporter aux traités internationaux des modifications partielles, son choix n'étant souvent que d'accepter ou de rejeter en bloc le traité qui lui est soumis pour approbation.

- Le Conseil Economique et Social n'entend pas se prononcer définitivement sur cette question qui pourrait utilement être examinée par la Cour constitutionnelle, compte tenu de l'évolution du droit international en la matière.

Il pose cependant dès à présent la question de savoir s'il ne faudrait pas distinguer entre le droit communautaire, y compris le droit dérivé directement applicable, qui constitue sur le plan international une source de droit spécifique de par son caractère supranational, et le droit international "classique" constitué par les traités internationaux proprement dits nécessitant l'intervention du législateur national pour leur introduction dans le droit national.

. En ce qui concerne les traités européens et leur droit dérivé, il semble que le doute ne soit pas permis quant à leur primauté sur la Constitution. En effet, la Cour de Justice des Communautés Européennes a affirmé, dans une jurisprudence constante, la primauté du droit communautaire sur le droit interne, même constitutionnel. Esquissé dès 1965 dans l'ordonnance rendue le 22 juin, l'arrêt "Internationale Handelsgesellschaft" précise clairement que:

"l'invocation d'atteintes portées,....., aux principes d'une structure constitutionnelle, ne saurait affecter la validité d'un acte communautaire ou son effet sur le territoire de cet Etat".

Ce principe de primauté du droit communautaire, même dans le cas de conflit avec une loi postérieure, affirmé dès l'arrêt Costa/ENEL, a été confirmé en 1978 dans un arrêt de principe "Simmenthal" précisant que:

"le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit communautaire, a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes, en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale même postérieure, sans qu'il ait à se demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel".

. Si la même attitude doit en principe être prise à l'égard du droit international "classique," le Conseil Economique et Social se demande toutefois si la possibilité signalée ci-avant d'esquiver la procédure de révision ne pourrait pas être évitée par application de la majorité qualifiée de l'art. 114 al. 5 de la Constitution à l'approbation des traités internationaux qui comporteraient des dérogations à celle-ci, à l'instar de ce qui est prévu par l'art. 37 al. 2 en ce qui concerne les traités impliquant un transfert de pouvoirs visés à l'art. 49bis de la Constitution.

3. LA NATURE DU CONTROLE

- La question qui se pose est celle de savoir si la juridiction constitutionnelle peut être saisie ex ante, c'est-à-dire, à titre préventif avant la promulgation de la loi, ou ex post, ou dans les deux cas à la fois.

- Le Conseil Economique et Social est d'avis que, dans le contexte luxembourgeois, le contrôle des actes législatifs ex ante est assuré, dans une large mesure, par l'existence et le fonctionnement du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles.

Ces institutions devraient normalement prévenir la présentation, par l'exécutif, et, l'adoption, par le législateur, de textes heurtant les principes de la loi fondamentale.

- Aussi le Conseil Economique et Social se prononce-t-il pour un contrôle ex post.

4. LES INSTANCES APPELEES A EXERCER LE CONTROLE

- Deux approches peuvent être envisagées, à savoir:

. le contrôle par les juridictions existantes (1ère instance-appel-cassation);

. la mise en place d'une juridiction spécifique.

- En ce qui concerne les juridictions existantes, le Conseil Economique et Social est d'avis que la procédure suivie devant elles (1ère instance-appel-cassation) n'est guère adaptée pour un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois.

- Aussi dans l'intérêt d'une meilleure solution des litiges, le Conseil Economique et Social se prononce-t-il pour la mise en place d'une juridiction spécifique, sous la forme d'une Cour constitutionnelle.

En préconisant ce choix, le Conseil Economique et Social s'est laissé guider par le souci primordial d'assurer aussi rapidement que possible l'unicité de la jurisprudence, qui sera réalisée plus sûrement et plus rapidement au niveau d'une Cour constitutionnelle qu'à celui de la Cour de cassation qui elle ne serait saisie que de la partie du contentieux constitutionnel ayant parcouru les procédures des juridictions inférieures.

5. L'ACCES AU CONTROLE

- Certaines Constitutions étrangères prévoient que chaque justiciable et/ou certaines institutions peuvent ester, par voie d'action principale, devant la Cour constitutionnelle s'ils estiment avoir été lésés dans leurs droits fondamentaux par les pouvoirs publics.

- Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'une procédure de saisine directe de la Cour constitutionnelle n'est guère praticable dans le contexte luxembourgeois.

En effet, le risque de blocage dans l'application des lois serait d'autant plus grand que l'exiguïté du territoire entraîne une participation directe et active des citoyens dans le fonctionnement des institutions, susceptibles d'engendrer des interventions abusives devant la Cour.

Dans ces conditions, le Conseil Economique et Social se prononce pour un système de recours par voie d'exception lorsqu'à propos d'une affaire pendante devant n'importe quelle juridiction, un moyen de constitutionnalité est soulevé par l'une ou l'autre des parties.

Dans ce cas, les juridictions saisies par voie d'exception d'un point litigieux quant à la Constitution devraient, si elles estiment qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre leur jugement, en saisir la Cour constitutionnelle, seule habilitée à se prononcer sur la conformité de la loi aux dispositions constitutionnelles.

Il s'agit là d'une solution de coopération entre le juge constitutionnel et le juge saisi en vue d'une application uniforme du droit constitutionnel.

Dans ce système, le juge devant qui une question de constitutionnalité est soulevée, interroge la Cour Constitutionnelle sur l'interprétation des textes de la Constitution. Ainsi, cette procédure préjudicielle permet d'assurer une application uniforme des dispositions constitutionnelles.

Le recours préjudiciel est possible dès que surgit un problème de droit constitutionnel devant n'importe quelle juridiction, avec, toutefois, deux limitations:

. Au premier stade, ce sera au juge saisi de rechercher si la solution de la question posée est "nécessaire pour rendre son jugement". Il s'agit de "l'appréciation de la pertinence", réservée au juge, pour éviter des interrogations abusives dans le seul but de provoquer une prise de position de la Cour constitutionnelle, sans qu'il y ait un lien réel entre la question de constitutionnalité et le litige dont il est saisi.

La légitimité de cette procédure a d'ailleurs été reconnue par la Cour de Justice des Communautés européennes qui constate dans un arrêt du 21 mars 1985 (Affaire 172/84 Celestri & C. SpA contre Ministère des Finances (demande de décision préjudicielle, formée par le tribunal de Milan) que:

"lorsque cet examen (validité par rapport au droit communautaire) fait apparaître que la disposition du droit communautaire sur laquelle il lui est demandé de se prononcer n'est pas pertinente pour la solution du litige au principal, la Cour constate le non-lieu à statuer."

. Dans un deuxième stade, le juge saisi examinera si la question posée permet raisonnablement un doute ou une incertitude quant à la constitutionnalité de la disposition attaquée. Conformément à l'adage "*in claris non fit interpretatio*", il ne sera pas tenu de soumettre à la Cour constitutionnelle les dispositions contestées qui ne permettent aucun doute quant à leur conformité à la loi constitutionnelle.

- Les avis de la Cour auront force obligatoire et ne seront susceptibles d'aucun recours.

Si la Cour, qui ne statue pas comme juridiction d'annulation, donne un avis négatif quant à la constitutionnalité de la disposition légale attaquée, le juge du fond sera tenu de ne pas l'appliquer, à l'instar de la procédure actuellement suivie en matière de légalité des règlements et arrêtés.

6. LA COMPOSITION DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

- Comme pour les autres organes constitutionnels, le Conseil Economique et Social propose que la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle soient réglés par la loi.

- En ce qui concerne toutefois la composition de la Cour, le Conseil Economique et Social formule les recommandations suivantes à l'intention du législateur.

. Le Conseil Economique et Social préconise l'institution d'une Cour constitutionnelle composée de 7 membres nommés par le Grand-Duc.

. La nature des problèmes soumis à la juridiction constitutionnelle requiert non seulement un examen juridique approfondi, mais comporte également une analyse philosophique quant à l'application de la norme juridique formelle dans le contexte de l'évolution de la société.

Ainsi, la Cour constitutionnelle devrait comprendre des personnalités indépendantes, spécialistes du droit ou ayant une expérience et une compétence reconnues en matière économique, politique et sociale. De toute façon, les membres de la Cour constitutionnelle disposant d'une formation juridique reconnue devront être au minimum au nombre de quatre.

. De plus, le Conseil Economique et Social estime que leur mandat doit être incompatible avec toute autre fonction ou activité.

. Enfin, le Conseil Economique et Social se prononce pour l'inamovibilité des membres de la Cour constitutionnelle, dont le statut sera celui de magistrats.

7. LES CONCLUSIONS

En conclusion de ce qui précède, le Conseil Economique et Social, s'inspirant en partie du texte élaboré par le groupe d'experts ministériels dans son rapport du 6 décembre 1982, propose d'insérer dans notre Constitution un article de la teneur suivante:

Les cours et tribunaux n'appliquent la loi que si elle est conforme aux règles constitutionnelles.

Pour exercer le contrôle de la constitutionnalité des lois il est institué une juridiction appelée Cour constitutionnelle, dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont réglés par la loi.

Lorsqu'une question d'inconstitutionnalité est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale, cette juridiction est tenue, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, de demander à la Cour constitutionnelle de statuer sur cette question à titre préjudiciel.

I I I

LES DROITS ET LIBERTES

FONDAMENTAUX

1. REMARQUES LIMINAIRES

Le Gouvernement, dans sa lettre de saisine du 6 janvier 1986 sur la révision du texte de notre Constitution, avait invité le Conseil Economique et Social à faire porter son examen notamment sur la reformulation des droits et des libertés des citoyens.

- Le Conseil Economique et Social rappelle qu'il se prononce pour un système constitutionnel qui se limite à l'énoncé des libertés et des droits fondamentaux des individus ainsi que des principes essentiels devant régir l'organisation de l'Etat. Dans une telle approche, il revient au pouvoir législatif d'organiser ces droits et libertés en précisant les conséquences qui se dégagent des principes constitutionnels.

En tout état de cause, les droits et libertés mentionnés par le Conseil Economique et Social ne pourront faire l'objet de restrictions que si celles-ci sont précisées par la loi et nécessaires pour d'impérieuses raisons d'intérêt général ou pour protéger les droits et libertés d'autrui.

- Le Conseil Economique et Social s'est interrogé sur une présentation ordonnée des droits et des libertés fondamentaux.

En effet, le chapitre II de notre Constitution, consacré à ces droits, comprend aussi bien la proclamation de principes que l'énoncé de droits spécifiques.

En conséquence, le Conseil propose de scinder la présentation en regroupant d'abord les dispositions générales et en analysant ensuite les différents droits spécifiques.

- Dans son examen sur les droits et les libertés, le Conseil Economique et Social a tenu compte:

- . des droits et des libertés inscrits dans notre Constitution;
- . d'un certain nombre de droits et libertés, non ancrés dans la Constitution, mais d'ores et déjà garantis par des lois ordinaires ou par des instruments internationaux.

- Au fur et à mesure de l'analyse des droits et libertés fondamentaux, le Conseil Economique et Social a été amené à agencer et à compléter la liste des libertés individuelles par des droits nouveaux.

Il s'agit:

- . du droit à la protection du consommateur;
- . du droit à la protection de l'environnement;
- . du droit à la protection contre les risques de pauvreté;
- . du droit à l'accès et à la formation culturelle.

- Les droits et libertés, formulés dans une optique universelle, couvrent l'ensemble des principes et des idées-forces qui doivent régir l'organisation démocratique de notre société.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de rassembler ces droits en un seul article, ce qui met davantage l'accent sur la complémentarité de ces droits que la présentation choisie par les auteurs successifs de notre Constitution, qui les ont énoncés dans des articles séparés en insistant plus particulièrement sur la nécessité d'un instrument législatif pour leur réglementation.

- Aucun droit n'ayant de valeur absolue, il va de soi que la consécration des droits fondamentaux ne doit pas être interprétée comme la faculté, pour l'individu, de réclamer des prestations déterminées de la part de l'Etat, ce qui risquerait de dissocier la notion de liberté de celle d'effort et de responsabilité et d'entraîner une détérioration du sens civique.

Ainsi, l'énoncé des droits fondamentaux, proposé par le Conseil Economique et Social, doit être compris dans l'optique d'un Etat démocratique ayant un ordre économique et social juste et donnant, à chaque individu, une égalité de chances au départ.

- Le Conseil Economique et Social se prononce pour le principe de la garantie, par l'Etat, des droits fondamentaux, mais il estime qu'il n'est pas indiqué de préciser l'ensemble des dispositions inhérentes à ces droits dans le corps du texte de la loi fondamentale. Aussi appartiendra-t-il au législateur d'organiser ces droits conformément aux principes inscrits dans la Constitution et dans la limite des possibilités de l'Etat.

- C'est dans cette optique que doit s'entendre le texte qui coiffe l'ensemble des droits dans le nouvel article proposé par le Conseil Economique et Social:

Les droits et libertés fondamentaux sont garantis par l'Etat et réglementés par la loi.

- Finalement, le Conseil Economique et Social s'est interrogé sur la nécessité d'inscrire dans la Constitution les obligations découlant des droits et des libertés fondamentaux y retenus.

Il s'agit notamment de l'obligation de voter, de celle de suivre l'enseignement public, ainsi que de celle de respecter l'ordre public.

En définitive, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il revient à la loi de préciser l'étendue de ces obligations découlant des droits et des principes inscrits dans la Constitution.

2. L'ANALYSE DES PRINCIPES GENERAUX

Il s'agit des déclarations figurant aux articles 11, alinéas 1 et 2 ainsi qu'aux articles 12, 13, 14, 17, 18 et 20.

21. L'article 11, alinéas 1 et 2 - L'égalité devant la loi

"(1) Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres.
(2) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi..... "

L'article 11, dans les alinéas 1 et 2, pose le principe de l'égalité des Luxembourgeois devant la loi.

- L'alinéa 1 dispose qu'il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres.

En pratique, une telle distinction d'ordres n'existe plus depuis l'abolition de la Constitution d'états de 1841.

La proclamation du principe de l'égalité devant la loi s'oppose à toute velléité éventuelle d'établir de telles distinctions. En effet, toute tentative visant à désavantager ou à favoriser les individus en fonction de quelque critère que ce soit s'avérerait être inconstitutionnelle.

Dès lors, il est superfétatoire de reprendre cette disposition lors de la reformulation des droits fondamentaux.

- L'alinéa 2 pose le principe de l'égalité devant la loi, en établissant un lien avec la nationalité luxembourgeoise.

Le Conseil Economique et Social avait précisé dans la première partie de son avis sur le texte de notre Constitution en date du 7 octobre 1986 qu'une telle formulation est inadaptée et qu'elle ne correspond d'ailleurs pas à la pratique en vigueur.

En effet, dans une conception moderne des droits fondamentaux et des libertés individuelles, d'une part, et eu égard à l'évolution du droit international, d'autre part, il conviendrait de formuler ces droits et ces libertés dans une optique universelle.

- Dans ces conditions, le Conseil Economique et Social propose le texte suivant:

Tous les individus sont égaux devant la loi.

- De plus, le Conseil Economique et Social estime que l'énoncé du principe de l'égalité devant la loi ne consacre, en fait, qu'une trop vague égalité formelle de tous les individus.

Or, une Constitution qui se limite à un tel énoncé des droits formels risque de rester lettre morte.

Ainsi, il y aurait lieu d'énumérer, dans notre Constitution, les critères pour lesquels doit jouer la norme d'égalité.

A cet égard, la Constitution allemande dispose:

"Nul ne doit être désavantagé, ni favorisé en raison de son sexe, de son ascendance, de sa race, de sa langue, de sa patrie et de son origine, de sa croyance et de ses conceptions religieuses ou politiques."

- Le texte de la Constitution allemande semblant le plus adéquat dans le contexte luxembourgeois, le Conseil Economique et Social propose de s'inspirer de ce texte et de formuler l'article afférent comme suit:

Dans l'exercice des droits et libertés prévus au présent chapitre, nul ne peut être désavantagé, ni favorisé en raison de son sexe, de son ascendance, de sa race, de sa langue, de sa nationalité ou de ses conceptions philosophiques, religieuses ou politiques.

22. L'article 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. - 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."

Cet article ne donne pas lieu à observation.

Maintien du texte actuel

23. L'article 13

"Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne."

- Le Conseil Economique et Social se prononce en faveur du maintien de ce principe fondamental et il propose, en outre, de compléter cet article 13 en consacrant le droit à une justice impartiale.

Cette disposition n'est, contrairement à ce que l'on pourrait admettre à première vue, inutile ni au regard des dispositions déjà comprises dans la Constitution, ni au vu des dispositions actuelles de la loi, ni enfin au regard de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

D'une part, en effet, les articles 12, 13, 14, 15, 17 et 30 de la Constitution, qui protègent le citoyen contre l'arbitraire, et les articles 84 et suivants qui ont trait à l'organisation de la justice, ne comportent aucune protection particulière contre l'impartialité du juge. D'autre part, les dispositions du

code de procédure civile sur la récusation et la prise à partie sont surannées et orientées au moins autant vers la protection du juge contre le plaideur importun que vers la protection du justiciable. Enfin, la Convention Européenne des Droits de l'Homme, bien qu'elle ait valeur de loi sur le plan interne, ne garantit, en son article 6, que les droits de nature civile et pénale, ne comprenant donc pas, malgré une jurisprudence extensive, les droits à caractère administratif.

- Par comparaison avec l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, le texte proposé peut être bref. En effet,

- . l'exigence que le tribunal soit établi par la loi est consacrée déjà par l'article 86 de la Constitution;
- . l'exigence de publicité des audiences est consacrée par les articles 88 et 89 de la Constitution;
- . les précisions de l'article 6 visent, en réalité, à établir des règles communes de procédure fondamentale là où elles n'existeraient pas déjà dans la loi, et relèvent, pour le surplus, de la loi elle-même plutôt que de la Constitution.

Dès lors, le nouvel article 13 se lirait comme suit:

Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.
Toute personne a le droit de faire entendre sa cause, en toute matière, équitablement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial.

24. L'article 14

"Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi."

L'article 14 consacre le principe de la légalité des peines et doit être maintenu tel quel.

Maintien du texte actuel

25. L'article 17

"La peine de la confiscation des biens ne peut être établie."

Le terme "confiscation" vise évidemment une confiscation générale, au profit de l'Etat, des biens appartenant à un particulier. En effet, la peine de la confiscation générale constitue une peine inique, puisqu'elle frappe aussi bien le coupable que l'innocent, c'est-à-dire le délinquant et les membres de sa famille.

Cet article ne s'oppose cependant pas à la confiscation spéciale de certains biens qui ont servi à commettre une infraction à la loi.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de préciser l'article 17 dans ce sens:

La peine de la confiscation <u>générale</u> des biens ne peut être établie.

26. L'article 18

"La peine de mort en matière politique, la mort civile et la flétrissure sont abolies."

- La mort civile et la flétrissure ont depuis longtemps disparu du catalogue des peines et la peine de mort, en général, a été abolie par la loi du 20 juin 1979.

Le Conseil Economique et Social estime donc que l'inscription de la mort civile et de la flétrissure dans la Constitution est superfétatoire.

- Au-delà, le Conseil Economique et Social a analysé d'un point de vue éthique la peine de mort et a abouti à la conclusion qu'elle est contraire à une conception humanitaire de l'exécution des peines.

- Aussi, le Conseil Economique et Social recommande-t-il l'abolition de la peine de mort, mais la subordonne à la condition expresse que le législateur fixe une réelle peine de substitution comportant une durée minimum incompressible de détention.

En effet, le Conseil Economique et Social constate, qu'en pratique, les peines prononcées par les juridictions sont réduites, de façon importante, par le jeu des remises de peine successives, de sorte qu'elles ne correspondent plus aux objectifs poursuivis en matière de répression.

Le minimum incompressible de la peine de substitution, à fixer par la loi, pour des crimes particulièrement graves, devra tenir compte du triple rôle de la peine pénale:

- . juste punition des crimes;
- . sécurité de la collectivité;
- . réintégration sociale des délinquants.

- Après réalisation de la condition précitée, l'article 18 se lirait comme suit:

La peine de mort est abolie.

27. L'article 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."

Cet article garantit la liberté de conscience.

Il est proposé de maintenir l'article 20 dans sa forme actuelle, mais de le rattacher au droit à la liberté de croyance et de conscience. (voir sous chapitre 34, page 40).

Intégration du texte actuel dans l'article 34 nouveau

3. LA FORMULATION DES DIFFERENTS DROITS ET LIBERTES

- Le Conseil Economique et Social a établi la liste des différents droits en tenant compte:

- . des droits et libertés inscrits dans notre Constitution: (article 11, alinéas 3, 4, 5 et 6 et articles 15, 16, 19, 23, 24, 25, 26, 27 et 28);
- . des droits, non ancrés dans la Constitution, mais d'ores et déjà garantis par des lois ordinaires ou des instruments internationaux.

- Le Conseil Economique et Social propose de regrouper ces droits et libertés en un seul article commençant par:

Tous les individus bénéficient
des droits et libertés suivants:

31. L'article 11, alinéas 3 à 6

311. L'article 11 (3) - L'intégrité et la dignité de la personne humaine

"L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille" .

- La formulation de cet article soulève la question de la définition des droits naturels de la personne humaine et de la famille dans une société moderne. La philosophie fait dépendre le contenu des droits et des libertés de l'homme de l'évolution de la civilisation dans laquelle ils se situent et, partant, ils sont perçus de manière différente en fonction du temps et de l'espace.

Aussi le libellé "droits naturels de la personne humaine" est-il inadapté pour exprimer l'approche actuelle en la matière.

Les conventions internationales, ratifiées par le Luxembourg, consacrent le principe de l'intégrité et de la dignité de la personne humaine en exposant, de manière exhaustive, toutes les conséquences qui s'en dégagent.

- Le Conseil Economique et Social propose de reprendre le libellé de l'article 11, alinéa 3, première partie et de formuler ce droit comme suit:

Le droit à l'intégrité et à la dignité de la personne humaine.

Le Conseil Economique et Social voudrait souligner à cette occasion que, suite au progrès scientifique, des individus gravement malades sont de plus en plus souvent confrontés à une thérapeutique qui, sans pouvoir conduire à une guérison, vise plutôt à un prolongement artificiel de leur vie. La dignité de la personne humaine implique que celle-ci puisse s'opposer à un tel acharnement thérapeutique. A l'autre extrémité de la vie, la manipulation génétique pose d'ores et déjà de graves problèmes d'éthique.

Le principe de l'intégrité et de la dignité de la personne humaine doit également être compris à la lumière de ces problèmes.

312. L'article 11 (3) - La protection de la famille

- L'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par la loi du 3 juin 1983, dispose dans l'alinéa 1:

"La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat."

Après avoir constaté que la plupart des Constitutions étrangères et les Chartes internationales, ratifiées par le Luxembourg, accordent une protection spéciale à la famille, le Conseil Economique et Social estime qu'une révision constitutionnelle future doit se prononcer sur le droit à la protection de la famille.

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social s'est posé la question quant à la définition de la notion de famille.

Une telle définition s'avère difficile, puisque la conception de la famille varie en fonction de l'évolution de la société.

Aussi appartiendra-t-il au législateur de cerner la notion de famille et de garantir la mise en oeuvre du principe inscrit dans la Constitution.

- En conclusion, le Conseil Economique et Social propose que l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui fait déjà partie intégrante de notre législation, soit repris dans le cadre d'une révision de l'article 11 (3) de notre Constitution de la manière suivante:

Le droit de fonder librement une famille, qui, en tant que cellule de base de la société, a droit à la protection de la société et de l'Etat.

313. L'article 11 (4) - Le droit au travail

"La loi garantit le droit au travail et assure à chaque citoyen l'exercice de ce droit."

Cet article consacre le droit au travail, mais il ne le définit pas.

- L'article 6, alinéa 1, du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (loi du 3 juin 1983), reconnaît le droit au travail et lui donne un contenu précis, à savoir:

"Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit."

- La convention no. 111 de l'OIT, votée par le Luxembourg, pose le principe de l'égalité formelle des individus quant au droit au travail, indépendamment de leur sexe, de leur ascendance, de leurs conceptions philosophiques et religieuses.

- Quant à la reconnaissance du droit au travail par l'Etat, deux volets sont visés.

. Le droit au travail ne saurait être compris comme un droit de créance susceptible de s'exercer directement contre l'Etat pour obtenir un emploi.

Tout au plus, la reconnaissance du droit au travail, telle qu'elle est précisée dans les conventions internationales, traduit-elle, de la part des pouvoirs publics, la volonté de favoriser au maximum l'emploi des travailleurs.

Dès lors, la reconnaissance du droit au travail devrait être liée à la mise en oeuvre de politiques économiques et sociales actives ayant pour but de promouvoir le plein emploi productif.

. Par ailleurs, l'affirmation du droit au travail implique également que l'Etat, dans l'impossibilité de matérialiser ce droit, doit garantir à tous les individus un revenu leur permettant de vivre décemment, conformément à la conception moderne quant à la finalité humaine et sociale de notre société. Ainsi, la protection contre l'état de pauvreté doit être garantie par la Constitution (voir sous 3141 ci-après).

- En conclusion, le Conseil Economique et Social propose de libeller le droit au travail comme suit:

Le droit au travail qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi et exercé.
--

Ce texte maintiendrait le principe actuellement ancré dans notre Constitution. Il reprend, quant au contenu du droit, le texte de l'article 6, alinéa 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (loi du 3 juin 1983). Il remplace le terme de "accepté" par "exercé" pour les raisons exposées au point 3144 ci-après.

314. L'article 11 (5)

"La loi organise la sécurité sociale, la protection de la santé et le repos des travailleurs et garantit les libertés syndicales."

Le Conseil Economique et Social a scindé l'analyse de cet article en plusieurs parties, en y ajoutant la protection de l'environnement, à savoir:

- . la sécurité sociale et la protection de la santé;
- . la protection de l'environnement;
- . la protection du travail;
- . les libertés syndicales.

3141 La sécurité sociale et la protection de la santé

- En ce qui concerne la sécurité sociale, les conventions internationales et la philosophie actuelle, rappelée sous 313, visent à garantir, à chaque individu et en toutes circonstances, un niveau de vie suffisant lui permettant de vivre décemment et d'être notamment protégé contre les risques inhérents à l'état de pauvreté. Ce principe a été transposé récemment dans la législation luxembourgeoise.

Aussi est-il proposé de formuler ce droit inscrit à l'article 11, alinéa 5 actuel comme suit:

Le droit à la protection contre les risques

- . de maladie;
- . d'invalidité;
- . de vieillesse;
- . de chômage;
- . de pauvreté.

- Le droit à la protection de la santé découle maintenant du nouveau libellé de l'article 11, alinéa 5 ci-dessus.

Toutefois, ce droit ne se limite pas à l'absence de toute maladie ou d'infirmité, mais s'étend à l'épanouissement de l'individu sur les plans physique et mental.

Ainsi, l'O.M.S. définit la santé comme suit:

"La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité."

De plus, des liens étroits existent entre la santé des individus et l'état de l'environnement.

3142. La protection de l'environnement

- Au cours de la dernière décennie, l'évolution de nos sociétés industrielles a conduit à une prise de conscience quant aux nuisances engendrées par certaines évolutions technologiques et, partant, à la nécessité de préserver un environnement sain et écologiquement équilibré, impliquant une utilisation rationnelle des ressources naturelles disponibles.

Le droit à l'environnement sain est un droit non encore inscrit dans notre Constitution, quoique la protection de l'environnement soit ancrée dans notre législation depuis plus d'une décennie.

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il d'introduire ce nouveau droit dans notre Constitution, mais de le définir en tenant compte de ses rapports avec les activités économique et industrielle de la Nation.

Le droit à un environnement sain et écologiquement équilibré assurant, ensemble avec les activités économiques et sociales de la collectivité, le bien-être physique, mental et social des individus.

3143. La protection du travail

- Actuellement, la Constitution garantit la protection du travail en disposant dans son article 11, alinéa 5, "que la loi organise le repos des travailleurs."

Le Conseil Economique et Social estime que cette formulation est quelque peu surannée, puisqu'elle constitue le reflet de conditions sociales ayant prévalu au moment de la révision constitutionnelle de 1948.

En effet, le droit du travail ayant évolué de manière significative depuis cette révision, le Conseil Economique et Social propose de remplacer la formule par un libellé à caractère plus général, s'inspirant de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, approuvé par la loi du 3 juin 1983.

- Il propose de libeller le droit afférent comme suit:

le droit à des conditions de travail justes et équitables

3144. Les libertés syndicales

- Quant aux libertés syndicales, elles ne sont pas définies dans la Constitution.

Ainsi, le droit de grève n'est pas formellement inscrit dans notre Constitution, même si différentes jurisprudences ont retenu que la participation à une grève professionnelle, légitime et licite constitue, pour le travailleur, un droit proclamé implicitement par l'article 11 garantissant les libertés syndicales.

De plus, la loi du 3 juin 1983 ratifiant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dispose dans son article 8, d.

"Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit de grève exercé conformément aux lois de chaque pays."

Par ailleurs, toutes les Constitutions modernes consacrent le droit de grève, agencé conformément aux lois du pays.

Le Conseil Economique et Social estime donc que tant les dispositions constitutionnelles actuelles que la législation en vigueur reconnaissent aux travailleurs le droit de grève pour la défense de leurs intérêts et il propose l'inscription du droit

de grève dans la Constitution.

- En conséquence il se prononce pour le texte suivant:

Le droit aux libertés syndicales y compris le droit de grève.

- Le droit de grève soulève cependant le problème de la liberté du travail et du libre accès aux lieux du travail.

En effet, le droit au libre exercice du travail peut entrer en conflit avec l'interruption collective du travail, si la liberté d'accès au travail n'est plus garantie.

Or, on ne peut concevoir les droits et les libertés fondamentaux que dans le respect des droits et libertés de tous les individus.

Aussi le Conseil Economique et Social a-t-il proposé, au point 313 ci-avant, de préciser le texte relatif au droit au travail par les termes "librement choisi et exercé".

315. L'article 11 (6)

3151. La liberté du commerce et de l'industrie

"La loi garantit la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole, sauf les restrictions à établir par le pouvoir législatif".

Le Conseil Economique et Social propose de maintenir le droit inscrit à l'article 11 (6) actuel dans la Constitution révisée en le formulant comme suit:

Le droit au libre exercice du commerce, de l'industrie, du travail agricole et de la profession libérale.

Le Conseil Economique et Social tient à préciser que l'énumération des secteurs d'activité non-salariés présente un caractère général, les termes choisis couvrant l'ensemble des activités économiques y compris l'artisanat.

3152. Le droit à la protection du consommateur

- Dans le contexte de l'article 11 (6), le Conseil Economique et Social a également analysé le droit à la protection du consommateur, inscrit dans différentes Constitutions étrangères.

En effet, ce droit constitue la contrepartie au libre exercice du commerce, de l'industrie, du travail agricole et de la profession libérale, en ce qu'il vise l'obligation pour les producteurs et les prestataires de services de se conformer à des normes respectant la santé, la sécurité et les intérêts légitimes des utilisateurs de leurs produits et services.

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de formuler ce nouveau droit comme suit:

Le droit à la protection des consommateurs

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social rend attentif au fait que l'approche à adopter en matière de protection du consommateur doit nécessairement prendre en compte l'ensemble des stades de la consommation intermédiaire et finale. Dans une telle optique, le producteur est également consommateur intermédiaire de biens et de services nécessaires à sa production finale.

32. Les articles 15 et 28 - L'inviolabilité du domicile et du secret des lettres

- L'article 15 dispose:

"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."

- L'article 28 dispose:

"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."

- En principe, le droit inscrit dans l'article 15 rend impossible toute violation du domicile de quelque manière et sous quelque forme que ce soit, sous réserve des exceptions à prévoir par la loi.

Cependant, l'évolution de la technologie moderne permet de porter atteinte à la vie privée sous des formes multiples, non prévues dans la Constitution actuelle.

Aussi faudrait-il étendre ce principe en inscrivant également l'inviolabilité de la vie privée dans la Constitution.

- Dans le cadre de son premier avis, le Conseil Economique et Social avait proposé de modifier l'article 28 en vue de l'adapter au progrès technique en matière de communications, à savoir:

"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."

L'inviolabilité de la correspondance et de toutes les formes de communication est une conséquence logique du droit de manifester librement ses opinions et ses pensées et de l'inviolabilité de la vie privée et, partant, doit être garantie par la Constitution.

- Il est proposé de formuler les droits inscrits aux articles 15 et 28 actuels comme suit:

Le droit à l'inviolabilité du domicile.

Le droit à l'inviolabilité de la vie privée et du secret de toutes les formes de communication qui s'y rapportent.

33. L'article 16 - L'inviolabilité de la propriété

"Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité."

Le principe de l'inviolabilité de la propriété, tel qu'il est exprimé dans l'article 16, garde toute sa valeur.

Le Conseil Economique et Social propose de maintenir l'inscription du droit formulé à l'article 16 actuel comme suit:

Le droit à la propriété, sauf privation pour cause d'utilité publique dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.

34. L'article 19 - La liberté des cultes

"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."

- La liberté d'opinion qui est à la base de la liberté des cultes implique également le droit d'avoir la conviction philosophique de son choix, ainsi que de la manifester individuellement ou en commun.

Aussi y a-t-il lieu d'élargir cet article en le situant dans le contexte général de la liberté d'opinion et de croyance. A cet effet, il est proposé de s'inspirer du texte de la Constitution allemande. De plus, le Conseil Economique et Social estime que l'on devrait relier l'article 20 de la Constitution actuelle au droit à la liberté de croyance.

- Dans ces conditions, le texte deviendrait le suivant:

Le droit à la liberté de croyance et de conscience, ainsi que de profession de foi religieuse et philosophique, comprenant le droit à la liberté des cultes et de leur exercice public, sans pouvoir être contraints de concourir, d'une manière quelconque, aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

35. L'article 23 - Le droit à l'enseignement

"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 a été déclaré révisable par la Chambre des Députés en sa séance du 30 mai 1984. Dans la première partie de son avis sur le texte de notre Constitution en date du 7 octobre 1986, le Conseil Economique et Social a proposé de réviser cet article en prenant en compte les considérations suivantes:

"- 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.

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."

- Il est proposé de définir le droit à l'instruction comme suit:

Le droit à l'instruction et au libre choix du système d'éducation dans le respect des convictions politiques, philosophiques et religieuses, l'Etat garantissant la gratuité de l'enseignement public.

Il suffira dès lors que les autres dispositions de l'actuel article 23 soient réglées par la loi, notamment en ce qui concerne le caractère obligatoire de l'enseignement préscolaire et primaire ainsi que le principe de l'assistance médicale et sociale.

36. Les articles 24 et 27 - La liberté d'opinion et le droit de pétition

- L'article 24 dispose:

"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. - Il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. - Le droit de timbre des journaux et écrits périodiques indigènes est aboli. - L'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur, ne peut être poursuivi si l'auteur est connu, s'il est Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché."

- L'article 27 dispose:

"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."

- La libre communication des opinions et des pensées est un des droits fondamentaux les plus précieux de l'homme. Il implique que cette liberté d'opinions puisse se manifester à travers l'ensemble des moyens de communications, y compris le droit d'adresser des pétitions aux autorités publiques, droit qui est inscrit à l'article 27.

Aussi s'agirait-il d'étendre le droit de la libre communication à l'ensemble des formes et des moyens de communication modernes et de maintenir, de manière formelle, le droit de pétition dans la Constitution révisée, notamment afin de permettre au citoyen de pouvoir adresser directement ses doléances éventuelles aux autorités publiques.

- Par ailleurs, l'article 24 mentionne certaines dispositions, telles que l'interdiction d'exiger un cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs ainsi que l'abolition du droit de timbre des journaux et écrits périodiques.

L'abolition de ces formes particulières de censure dans la Constitution de 1868 s'explique pour des raisons historiques et il n'est donc plus nécessaire de les reprendre dans la Constitution révisée, compte tenu de la formulation très générale du droit à la liberté d'opinion, proposé par le Conseil Economique et Social.

- Le Conseil Economique et Social voudrait attirer l'attention sur le fait que, dans la formulation du droit à la liberté d'opinion, il n'a plus repris le texte de l'actuel article 24 de la Constitution: "La censure ne pourra jamais être établie".

En effet, si, dans notre Constitution actuelle, le texte en question se rapporte essentiellement à la presse, il n'en irait pas de même dans le contexte du droit à la liberté d'opinion qui présente un caractère très général, ce qui donnerait au principe de l'interdiction de la censure une portée d'autant plus absolue que le Conseil Economique et Social préconise le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois.

Or, il ne faut pas exclure que les valeurs fondamentales de notre démocratie et notamment les droits et libertés fondamentaux puissent être en butte, à un moment donné de notre histoire, à des attaques qui mettraient en péril leur existence même.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social estime que la formulation générale et positive du droit à la liberté d'opinion qu'il propose n'ampute en rien la portée du texte actuel, mais qu'elle correspond mieux à l'expression moderne de ce droit tel qu'il se présente dans des Constitutions étrangères récentes.

- Enfin, la liberté de manifester ses opinions ne saurait être absolue, car elle implique la tolérance et le respect d'autrui. Ainsi, les délits et les offenses, commis à l'occasion de telles manifestations, restent-ils punis par la loi.

- Compte tenu de ces considérations, il est proposé de réagencer les droits inscrits aux articles 24 et 27 actuels comme suit:

Le droit de manifester librement ses opinions par tous les moyens de communication, y compris le droit d'adresser des pétitions aux autorités publiques.

37. L'article 25 - La liberté de réunion

"Les Luxembourgeois ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux 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."

Cet article consacre la liberté de réunion et règle son application:

Il est proposé de rédiger l'article 25 actuel comme suit:

Le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, sans autorisation préalable.

Il reste entendu que les autres dispositions de l'actuel article 25 seront réglées par la loi.

38. L'article 26 - La liberté d'association

"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."

- Le Conseil Economique et Social avait déjà pris position par rapport à la liberté d'association dans son premier avis, en proposant l'approche suivante:

"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."

- Dans le cadre de ce premier avis, le Conseil Economique et Social avait également soulevé des problèmes connexes par rapport au droit d'association, problèmes qu'il s'était proposé d'examiner ultérieurement.

Ainsi, le Conseil Economique et Social avait écrit:

"- 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 Economique et Social examinera également la situation des partis politiques dans le contexte prérappelé."

- En ce qui concerne le problème de la capacité civile des syndicats, le Groupe de travail estime que celui-ci n'est pas à inscrire dans la Constitution.

Le cas échéant, ce problème serait à régler par la loi.

- Quant à la place à réserver aux partis politiques, aux syndicats et à d'autres organes dans le cadre d'une Constitution révisée, le Conseil Economique et Social a examiné cette question au chapitre V relatif aux problèmes particuliers en relation avec le fonctionnement de nos institutions.

- Compte tenu de ces considérations, il est proposé de libeller le droit d'association comme suit:

Le droit de s'associer sans autorisation préalable.

39. Le droit à la culture

- Plusieurs aspects sont visés dans ce domaine:

- . la protection et la conservation du patrimoine historique et culturel;
- . l'accès à la culture;
- . la liberté de la création artistique et culturelle, aspect qui est déjà compris dans le droit de manifester librement ses opinions.

- En conclusion, le Conseil Economique et Social propose de libeller ce nouveau droit comme suit:

Le droit à la protection et à la conservation du patrimoine historique et culturel;
le droit à l'accès et à la formation à la vie culturelle.

I V .

L'ORGANISATION ET

L'AGENCEMENT DES POUVOIRS

DANS L'ETAT

1. REMARQUES LIMINAIRES

- L'Etat souverain constitue une entité politico-juridique formée par trois éléments: un territoire, une population, une organisation politique.

C'est ainsi que l'on peut dire que l'Etat est un ordre juridique immédiatement subordonné à l'ordre juridique international, réglementant les intérêts généraux d'une collectivité politique institutionnellement organisée et fixée sur un territoire déterminé.

Partant de cette analyse et afin d'avoir une vue synthétique de l'articulation et de l'agencement des pouvoirs constitutionnels, le Conseil Economique et Social a décidé de regrouper les différents articles constitutionnels afférents d'après le plan suivant:

- . la souveraineté nationale:

- .. le territoire;
- .. les Luxembourgeois;
- .. la puissance souveraine;
- .. le Grand-Duc;

- . les organes constitutionnels et leurs pouvoirs:

- .. les pouvoirs internationaux;
- .. la Chambre des Députés;
- .. le Gouvernement;
- .. les juridictions;

- . les autres organes constitutionnels:

- .. le Conseil d'Etat;
- .. la Chambre des Comptes;
- .. le Conseil Economique et Social;
- .. les Chambres professionnelles;

- . les Communes;

. les autres dispositions constitutionnelles:

- .. les finances;
- .. les cultes;
- .. les fonctionnaires publics;
- .. les dispositions générales;

. l'autorité des dispositions constitutionnelles.

- A la lumière du plan ordonné ci-avant, le Conseil Economique et Social a procédé à l'analyse des différents pouvoirs et institutions de l'Etat ainsi que de leurs compétences à retenir dans une Constitution moderne.

- Dans cette optique, il relève notamment que notre Constitution n'énonce nulle part le principe de la séparation des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Or, il est incontestable que le bon fonctionnement de nos Institutions repose sur ces trois pouvoirs et exige, dans la mesure du possible, leur séparation, même si ce principe n'est pas inscrit de manière explicite dans notre loi fondamentale.

- Certains aspects, déjà évoqués par le Conseil Economique et Social dans son premier avis du 7 octobre 1986, sont approfondis dans le cadre du présent avis, à savoir:

- . le rôle et les compétences du Conseil d'Etat dans notre organisation étatique;
- . la place du Conseil Economique et Social et des Chambres professionnelles dans les rouages institutionnels;
- . le rôle constitutionnel éventuel des partis politiques et des syndicats.

2. LA SOUVERAINETE NATIONALE

21. Du territoire

211. Les articles 1, 2 et 37, alinéa 5

Les articles 1, 2 et 37, alinéa 5 concernent les dispositions constitutionnelles ayant trait au territoire. Ces articles disposent:

- Article 1

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

- Article 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."

- Article 37, alinéa 5

"Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi."

212. L'analyse des articles

- Le Conseil Economique et Social rappelle que l'inaliénabilité du territoire, inscrite dans l'ancien article premier, a été rayée par les constituants de 1948. Elle signifiait en effet que le territoire ne pouvait être cédé en tout ni en partie à une puissance étrangère par le Souverain régnant.

Cette disposition constituait une réaction contre le droit féodal, d'après lequel le territoire appartenait au Souverain, en toute propriété.

- Il est toutefois proposé de reprendre à l'article 1 le principe de l'inaliénabilité du territoire afin que toute ces-

sion de la totalité de notre territoire, notamment en faveur d'un ensemble étatique qui lui ferait perdre son existence propre soit rendue impossible, sinon par une révision de la Constitution.

L'article 1 serait à compléter comme suit:

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

- Cependant, l'inaliénabilité ne s'oppose pas à ce que le pouvoir législatif puisse faire des ventes, achats ou échanges de parcelles dans certains cas déterminés, tels notamment une rectification de frontière.

Cette possibilité est donnée par l'article 37, alinéa 5, qui est à compléter par l'ajout du mot "parcelle", à savoir:

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de parcelle de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

- En ce qui concerne l'article 2, le Conseil Economique et Social constate que la notion de canton - division purement d'ordre administratif - sert également de support à l'alinéa 6 de l'article 51, qui délimite, sans toutefois employer le terme de "canton", les circonscriptions électorales.

Le Conseil Economique et Social estime que dans le cadre de l'article 2, il conviendrait d'énumérer l'ensemble des divisions judiciaires, administratives et politiques du territoire.

- Dès lors, il est proposé de modifier l'article 2 comme suit, compte tenu des considérations que le Conseil Economique et Social développe au chapitre 32216 ci-après au sujet de l'alinéa 6 de l'article 51 de l'actuelle Constitution:

Le territoire se divise:

- sur le plan politique, en circonscriptions électorales, dont les limites sont fixées conformément aux dispositions de l'article 45, alinéa 2 de la présente Constitution;
- sur le plan administratif, en districts, cantons et communes;
- sur le plan judiciaire, en arrondissements, dont les limites et les chefs-lieux sont fixés par la loi.

22. Des Luxembourgeois

221. Les articles 9, 10 et 11, alinéa 2

Ces droits concernent les articles 9, 10 et 11, alinéa (2).

- Article 9

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

- Article 10

"(1) La naturalisation est accordée par le pouvoir législatif.
(2) La loi détermine les effets de la naturalisation."

- Article 11, alinéa 2

"(2) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers."

222. L'analyse des articles

Ces dispositions ont trait à l'acquisition et à la perte de la qualité de Luxembourgeois ainsi qu'à l'accès aux emplois civils et militaires.

- En ce qui concerne l'acquisition et la perte de la qualité de Luxembourgeois, l'article 9 dispose que celles-ci sont déterminées par la loi civile.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social s'est interrogé sur la signification exacte du terme "loi civile".

Cette notion remontant au droit romain, le Conseil Economique et Social estime que dans la terminologie moderne la loi civile signifie, en fait, la loi ordinaire. En effet*, en latin, on désignait par "ius civile" le droit romain tout court, le droit romain traditionnel et authentique (droits des citoyens), par opposition au "ius gentium", le droit des étrangers, une sorte de justice naturelle applicable aux relations juridiques avec les étrangers ou entre les étrangers.

Cette conception a survécu dans certaines expressions, notamment dans le nom de "civil law" utilisé par les juristes anglais et américains.

Néanmoins, le Conseil Economique et Social propose d'utiliser, comme pour les autres textes de la Constitution, le seul terme de loi.

- Suite aux développements qu'il consacre au chapitre V du présent avis au droit de vote des étrangers, le Conseil Economique et Social propose de supprimer à l'alinéa 2 de l'article 9 les termes : "outre cette qualité", dont le maintien serait contraire aux orientations du droit communautaire en matière de droit de vote communal.

- Quant à l'article 10, le Conseil Economique et Social propose d'en supprimer l'alinéa 2 et de le remplacer par le principe selon lequel tous les modes d'obtention de la qualité de Luxembourgeois: par naissance, option ou naturalisation, confèrent les mêmes droits.

- En ce qui concerne la disposition constitutionnelle relative à l'admissibilité aux emplois civils et militaires, réservés actuellement aux seuls Luxembourgeois (article 11, alinéa 2), le Conseil Economique et Social constate que dans le cadre du processus d'intégration communautaire en cours et notamment de l'achèvement du marché intérieur, des collisions entre cette disposition et le droit communautaire peuvent survenir à l'avenir. Dans ce contexte, il est notamment rendu attentif aux dispositions du Traité de Rome concernant le droit d'établissement et d'accès à la profession (articles 48 à 58) ainsi qu'à l'arrêt de la Cour de Justice des CE dans l'affaire 66/85 qui précise que:

*Pierre Pescatore: "Introduction à la science du droit", page 15.

"Les emplois dans l'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité, exclus du champ d'application des paragraphes 1 à 3 de cet article, correspondent à un ensemble d'emplois qui comportent 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'Etat ou des autres collectivités publiques et qui supposent de ce fait, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'Etat, ainsi que la réciprocité des droits et des devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité. Les emplois exclus sont uniquement ceux qui, compte tenu des tâches et des responsabilités qui leur sont inhérentes, sont susceptibles de revêtir les caractéristiques des activités spécifiques de l'administration dans les domaines prédécrits."

Dans une communication au Journal Officiel des Communautés Européennes du 18 mars 1988, la Commission européenne précise comme suit le domaine que recouvre, selon elle, la dérogation au principe de la libre circulation des travailleurs établie par l'article 48 paragraphe 4 du Traité CEE:

"Les fonctions spécifiques de l'Etat et des collectivités assimilables telles que les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre; la magistrature; l'administration fiscale et la diplomatie. En outre, sont considérés aussi couverts par cette exception, les emplois relevant des ministères de l'Etat, des gouvernements régionaux, des collectivités territoriales et autres organismes assimilés, des banques centrales dans la mesure où il s'agit du personnel (fonctionnaires et autres agents) qui exerce les activités ordonnées autour d'un pouvoir juridique public de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public telles que l'élaboration des actes juridiques, la mise en exécution de ces actes, le contrôle de leur application et la tutelle des organismes dépendants."

Dans cette même communication, la Commission Européenne énumère les secteurs d'activités pour lesquels elle demandera en priorité aux Etats membres d'ouvrir l'accès aux emplois aux travailleurs des autres Etats membres:

- " - Les organismes chargés de gérer un service commercial (par exemple: transports publics, distribution d'électricité ou de gaz, compagnies de navigation aérienne ou maritime, postes et télécommunications, organismes de radio-télédiffusion),
- les services opérationnels de santé publique,
- l'enseignement dans les établissements publics,
- la recherche à des fins civiles dans les établissements publics."

Enfin, la Commission européenne souligne le droit

"qu'ont les ressortissants communautaires de saisir les juridictions nationales des Etats membres, au cas où ils estiment que le refus de leur candidature pour un emploi du secteur public n'est pas compatible avec les règles communautaires de libre circulation telles qu'interprétées par la Cour de justice. En effet, ces règles sont directement applicables dans les ordres juridiques de tous les Etats membres et priment sur toute disposition nationale contraire. Si, devant une juridiction nationale, se pose une question d'interprétation des règles de libre circulation des travailleurs, celle-ci a la faculté, ou dans certains cas l'obligation, de déférer cette question à la Cour de Justice en application de l'article 177 du traité CEE, afin que celle-ci statue à titre préjudiciel".

Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'au stade actuel du processus d'intégration communautaire, il convient de maintenir la disposition de l'article 11, alinéa 2 dans notre Constitution, sauf à en reformuler la clause d'exception dans une optique plus générale pour faire face à la situation précitée. Dès lors, l'article 11 alinéa 2 se lirait comme suit:

Seuls les Luxembourgeois sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions établies par la loi.

- En ce qui concerne le principe de l'égalité devant la loi, le Conseil Economique et Social a proposé dans le chapitre III "Des droits et des libertés" d'étendre ce principe à tous les individus vivant sur le territoire luxembourgeois et, partant, de l'intégrer dans la liste des droits fondamentaux.

Dès lors, il est proposé de supprimer cette disposition de l'article 11, alinéa 2.

- En conclusion, le Conseil Economique et Social propose les trois articles suivants:

<p>La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. <u>La naturalisation est accordée par la Chambre des Députés.</u> <u>Les différents modes d'obtention de la qualité de Luxembourgeois confèrent les mêmes droits.</u></p>

Seuls les Luxembourgeois sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions établies par la loi.

La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

23. De la puissance souveraine - L'article 32, alinéas 1 et 2

L'article 32, alinéas 1 et 2 concerne les dispositions qui se réfèrent à la puissance souveraine.

Ces alinéas disposent:

"La puissance souveraine réside dans la Nation.
Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays."

L'article 32 consacre le principe que la souveraineté nationale réside dans la Nation, principe qui est à la base de notre régime politique.

Néanmoins, la Constitution actuelle n'énonce pas, de manière formelle, le principe de la monarchie constitutionnelle.

- Afin de pallier cette lacune, il est proposé de compléter l'article 32, alinéas 1 et 2, comme suit:

Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la monarchie constitutionnelle et de la démocratie parlementaire.

La puissance souveraine réside dans la Nation.
Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays.

24. Du Grand-Duc

Dans la Constitution actuelle, les attributions et les prérogatives du Grand-Duc sont réglées par les articles 32, alinéa 3 et 33, à 42 et 45 ainsi que par les articles 43 et 44 qui règlent les droits patrimoniaux du Grand-Duc. En revanche, il n'est fait état nulle part de la qualité de Chef de l'Etat du Grand-Duc, ni de la signification de ce terme.

Voilà pourquoi, dans le chapitre relatif au Grand-Duc, le Conseil Economique et Social propose d'abord de définir le rôle du Grand-Duc en tant que Chef de l'Etat, à l'occasion de l'article 32, 3me alinéa de l'actuelle Constitution.

- L'article 32, 3me alinéa dispose:

"... Il 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."

La Constitution actuelle ne précise nulle part la situation effective du Grand-Duc dans les rouages de l'Etat. Or, les principes politiques et juridiques qui forment la base de notre Constitution mènent incontestablement à la constatation que le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. Il est un des organes de la puissance souveraine. Dans notre forme d'Etat, placée sous le régime de la démocratie parlementaire et de la monarchie constitutionnelle, le Grand-Duc constitue le symbole de l'indépendance de la Nation. Il représente ainsi la Nation dans l'exercice d'une partie des attributs de la souveraineté.

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de préciser et de compléter l'article 32, 3me alinéa comme suit, en supprimant le renvoi à l'article 3 de la Constitution, qui ne se rapporte pas aux pouvoirs du Grand-Duc.

Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa permanence. Il est le garant de l'indépendance nationale et du fonctionnement régulier des institutions.

Il a les pouvoirs que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de celle-ci.

- Le Conseil Economique et Social propose ensuite de regrouper sous le chapitre "Du Grand-Duc", les dispositions de notre Constitution concernant, d'une part, le statut personnel du Grand-Duc (articles 3 à 8) et, d'autre part, ses prérogatives (articles 33 à 45).

241. Son statut personnel

Celui-ci est réglé par les articles 3 à 8 de la Constitution actuelle.

2411. L'article 3

- Cet article dispose:

"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. 1er du traité de Londres du 11 mai 1867."

L'article 3 détermine la succession au trône, conformément au pacte de la famille de Nassau du 30 juin 1783, sans que les dispositions de ce pacte y soient précisées.

Aussi est-il proposé d'annexer à la Constitution les 3 corps de texte figurant à l'actuel article 3 ainsi que celui de la loi du 10 juillet 1907 ayant pour objet de conférer force de loi au Statut de famille de la Maison de Nassau du 16 avril 1907.

- L'article 3 se lirait comme suit:

La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à la loi du 10 juillet 1907, ayant pour objet de conférer force de loi au statut de famille de la Maison de Nassau du 6 avril 1907, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1er du traité de Londres du 11 mai 1867, textes figurant en annexe à la présente Constitution.

- A cette occasion, le Conseil Economique et Social voudrait faire remarquer que les textes annexés devraient être mis en concordance, si nécessaire et après avis des intéressés, avec nos dispositions constitutionnelles.

2412. L'article 4

- Cet article dispose:

"La personne du Grand-Duc est sacrée et inviolable."

L'article 4 consacre l'inviolabilité de la personne du Grand-Duc. Le mot sacré a été ajouté par la Constitution de 1856 pour donner plus de vigueur au principe monarchique. Il a été maintenu par la suite, malgré le changement de régime intervenu en 1919.

Le caractère sacré de la personne du Grand-Duc ne correspondant plus à la réalité, il est proposé de ne plus reprendre le terme "sacré".

- Dès lors, l'article 4 se lirait comme suit:

La personne du Grand-Duc est inviolable.
--

2413. Les articles 5 et 6

- Ces articles disposent:

. Article 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."

. Article 6

"Si à la mort du Grand-Duc, Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille."

- Le Conseil Economique et Social se prononce en faveur du maintien du texte des articles 5 et 6 actuels, étant entendu que les termes libertés publiques et individuelles correspondent aux droits et libertés fondamentaux qu'il propose d'insérer dans la nouvelle Constitution.

Maintien du texte actuel

2414. L'article 7

- Cet article dispose:

"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."

En ce qui concerne l'article 7, la Constitution ne précise pas qui est habilité à constater l'impossibilité de régner du Grand-Duc.

La procédure prévue à l'alinéa 2 pour pourvoir définitivement à la vacance du trône est compliquée et, d'autre part, le délai de 30 jours paraît trop restreint pour régler un problème d'une importance aussi fondamentale pour la permanence de la puissance souveraine.

- Aussi est-il proposé, d'une part, de désigner l'organe appelé à constater l'impossibilité de régner et, d'autre part, d'alléger la procédure prévue à l'alinéa 2 de l'article 7, comme suit:

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner constatée par la Chambre des Députés, il est pourvu à la régence comme dans le cas de la minorité. En cas de vacance du trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence. Dans un délai de 6 mois, elle pourvoit définitivement à cette vacance.

2415. L'article 8

- Cet article dispose:

(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."

- Le Conseil Economique et Social propose de maintenir le libellé de l'article 8.

Maintien du texte actuel

242. Ses prérogatives

2421. L'article 33

- Cet article dispose:

"Le Grand-Duc exerce seul le pouvoir exécutif."

Conformément à l'approche retenue relative à la séparation des pouvoirs, les attributions du Grand-Duc dans le domaine du pouvoir exécutif seront analysées dans le cadre du chapitre concernant le Gouvernement. (voir sous chapitre 331 ci-après).

- Dès lors, l'article 33 ne devrait pas figurer au chapitre consacré aux prérogatives du Grand-Duc.

2422. L'article 45

- Cet article dispose:

"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."

L'article 45 a été déclaré révisable.

Dans le cadre de son 1er avis sur le texte de notre Constitution, le Conseil Economique et Social avait proposé de remplacer le terme désuet de "conseiller de la Couronne" par celui de "membre du Gouvernement".

- Par ailleurs, le Conseil Economique et Social fait siennes les considérations suivantes de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des Députés:

"L'article 45, dans sa rédaction remontant à 1868, avait maintenu une exception au principe du contreseing ministériel, vestige des trois réserves qui avaient figuré dans la Constitution "octroyée" de 1856. Elle visait certaines décorations conférées à des étrangers. La Commission a trouvé que cette exception a perdu toute raison d'être. La Constitution de 1848 l'ignorait. Il est proposé de la supprimer."

- Enfin, compte tenu des développements figurant au chapitre 334 ci-après au sujet de la nomination du Président du Gouvernement, l'article 45 est à formuler comme suit:

Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, à l'exception de celles qui ont pour objet la nomination du Président du Gouvernement.

2423. Les articles 34 et 36

- L'article 34 dispose:

"Le Grand-Duc sanctionne et promulgue les lois. Il fait connaître sa résolution dans les trois mois du vote de la Chambre."

. Par cet article, le Grand-Duc cumule deux attributions: l'une ayant trait au pouvoir législatif, à savoir la sanction des lois, et l'autre au pouvoir exécutif, à savoir la promulgation des lois.

Pierre Pescatore (Introduction à la science du droit) écrit à ce sujet:

"La sanction est une caractéristique des régimes monarchiques qui connaissent une disjonction entre l'élaboration de la teneur des lois, dévolue au Parlement, et l'acte de législation proprement dit, dévolu au Chef d'Etat.

Les choses se présentent différemment dans un régime d'assemblée. Sous un tel régime, la sanction de la loi coïncide avec le vote final par l'assemblée parlementaire; c'est par l'effet de ce vote que la loi vient à exister. Pour cette raison, la notion même de la sanction a pratiquement disparu dans les régimes à souveraineté d'assemblée."

. L'acte par lequel le Grand-Duc ordonne la promulgation, c'est-à-dire la publication des lois, constitue une attribution à exercer par le Chef de l'Etat dans le cadre de sa participation au pouvoir exécutif. Par contre, le Conseil Economique et Social estime que dans une démocratie moderne la loi est sanctionnée par le vote final de la Chambre des Députés.

. En revanche, le texte actuel, en prévoyant que

"le Grand-Duc fait connaître sa résolution dans les trois mois du vote de la Chambre",

donne, du moins en théorie, un droit de veto au Grand-Duc à l'égard des lois approuvées par la Chambre des Députés. Il constitue ainsi une entorse importante au principe de la séparation des pouvoirs et mènerait, en cas de refus du Grand-Duc de sanctionner l'une ou l'autre loi, à une crise politique à laquelle notre Constitution actuelle ne prévoit pas d'issue.

. Afin d'éviter la confusion des pouvoirs, d'une part, et l'impasse politique, pouvant aboutir à une crise du régime, d'autre part, le Conseil Economique et Social propose de rédiger cet article comme suit:

"Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre des Députés."

- L'article 36 dispose que:

"Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution."

Si l'élaboration des règlements et des arrêtés nécessaires à l'exécution des lois ressortit au Gouvernement, ainsi que le Conseil Economique et Social l'explique au chapitre 331 du présent avis, il importe d'en traiter au chapitre consacré au Gouvernement et de libeller le présent article comme suit, par analogie avec le nouvel article 34:

"Il (le Grand-Duc) promulgue les règlements et arrêtés d'exécution des lois dans le mois de la date de leur adoption par les instances compétentes."

- De plus, la procédure législative actuelle prévoit que le Grand-Duc, en tant que pouvoir exécutif, accorde son autorisation au dépôt de tout projet de loi soumis par le Ministre compétent au nom du Gouvernement.

Le Conseil Economique et Social estime que le Grand-Duc ne devrait pas pouvoir s'opposer au dépôt d'un projet de loi par le Gouvernement. Par conséquent, le Conseil Economique et Social propose de prévoir dans la Constitution que l'autorisation soit donnée dans un délai d'un mois à partir de la date à laquelle les projets de lois ont été soumis.

- Le Conseil Economique et Social propose de regrouper et de compléter les articles 34 et 36 comme suit:

Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre des Députés.

Il promulgue les règlements et arrêtés d'exécution des lois dans le mois de la date de leur adoption par les instances compétentes.

Il autorise le dépôt des projets de loi dans le mois de la date à laquelle ils lui ont été soumis.

2424. L'article 35

- Cet article dispose:

"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'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative."

- Il est décidé de maintenir le premier alinéa de l'article 35:

Maintien du texte du 1er alinéa

- Le deuxième alinéa devra figurer dans le chapitre consacré aux fonctionnaires publics.

2425. Les articles 37, 1re phrase du 1er alinéa, 4me alinéa et 6me alinéa et 96

Les dispositions afférentes prévoient:

- Article 37, 1re phrase du 1er alinéa, 4me et 6me alinéas:

"Le Grand-Duc fait les traités.

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.

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 5 de la Constitution."

- Article 96

"Tout ce qui concerne la force armée est réglé par la loi."

24251. Les attributions du Grand-Duc en matière de ratification des traités

En tant que Chef de l'Etat, le Grand-Duc représente l'Etat dans ses relations extérieures.

- Conformément à la Constitution actuelle, le Grand-Duc fait les traités. C'est donc à cette prérogative qu'appartiennent toutes les fonctions qui sont nécessaires pour élaborer des traités, pour leur donner existence et pour assurer leur effet.

Pierre Pescatore écrit à ce sujet:

"Cette prérogative s'affirme à la fois dans l'ordre juridique international et dans l'ordre juridique interne. Elle comprend non seulement les fonctions proprement internationales telles que la négociation, la signature et la ratification, mais encore les mesures internes nécessaires pour assurer l'effet des traités. L'article 37, alinéa 4 de la Constitution dispose en particulier, à ce sujet, que 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. Le Grand-Duc exerce ces prérogatives soit en personne (tel est le cas pour les instruments de ratification qui sont signés de sa main), soit par l'intermédiaire du Ministre des Affaires Etrangères et de plénipotentiaires munis de pleins pouvoirs signés de sa main."

- Le Conseil Economique et Social est d'avis que l'élaboration des traités est une attribution qui est partagée entre le pouvoir exécutif (négociation, signature, ratification) et le pouvoir législatif (approbation). Dans la réalité des choses, les traités ne sont pas "faits" par le Grand-Duc, dont l'intervention se situe:

- . avant l'approbation des traités par la Chambre des Députés, par l'octroi des pouvoirs de négociation aux plénipotentiaires et la signature des traités;
- . après l'approbation de la Chambre, par la signature des instruments de ratification.

- Le Conseil Economique et Social propose donc de libeller l'article 37, 1ère phrase du 1er alinéa et 4me alinéa, comme suit:

Le Grand-Duc conclut les traités et en signe les instruments de ratification. Il promulque 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.

- Le Conseil Economique et Social examinera le volet relatif à l'élaboration des traités dans le cadre des chapitres sur les pouvoirs exécutif et législatif.

24252. Le commandement de la force armée

- Sont visés l'article 37, 6me alinéa et l'article 96.

Aux termes de la Constitution actuelle, le Grand-Duc exerce le commandement de la force armée en sa qualité d'organe du pouvoir exécutif.

Le Conseil Economique et Social estime que le commandement de la force armée doit revenir au Chef de l'Etat.

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de faire figurer le commandement de la force armée comme prérogative du Chef de l'Etat dans la Constitution révisée, en maintenant la formulation actuelle de l'article 37, 6me alinéa.

Il propose également d'intégrer à ce texte celui de l'article 96 actuel.

Le Grand-Duc commande la force armée, dont l'organisation et les attributions sont réglées par la loi.

Il déclare l'état de guerre et la cessation de cet état après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre émis dans les conditions de l'article 104, alinéa 5 de la Constitution.

2426. Les articles 38, 39, 40 et 41

- Ces articles disposent:

. Article 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."

. Article 39

"Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi."

. Article 40

"Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège."

. Article 41

"Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit."

Il s'agit de prérogatives revenant au Chef de l'Etat, appelées également droits régaliens.

- Le Conseil Economique et Social propose de maintenir ces droits dans la Constitution révisée en les formulant comme suit:

. En ce qui concerne l'article 38, le Conseil Economique et Social propose d'y inclure formellement le droit de grâce du Grand-Duc. Il serait alors bien établi que ce droit est général et s'applique tant aux peines principales qu'aux peines accessoires prononcées par les juges.

L'article 38 se lirait comme suit:

Le Grand-Duc a le droit de grâce. Il peut remettre ou réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué par rapport aux membres du Gouvernement.

. En ce qui concerne l'article 39 - le droit de battre monnaie - le Conseil Economique et Social constate qu'il appartient au pouvoir législatif d'ordonner l'émission de la monnaie et à l'Institut monétaire luxembourgeois de procéder à cette émission. En fait, la formule constitutionnelle ne donne au Grand-Duc que le privilège de faire frapper la monnaie à son effigie.

L'article 39 est, dès lors, à modifier comme suit:

Le Grand-Duc a le droit de faire battre monnaie à son effigie en exécution de la loi.

. Quant à L'article 40, il est à reformuler comme suit:

Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse sans jamais pouvoir y attacher de privilèges.

. L'article 41 est à agencer comme suit:

Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires dans le respect des prescriptions légales.

2427. L'article 42

- Cet article dispose:

"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."

- Le Conseil Economique et Social propose de maintenir le texte de l'article 42.

Maintien du texte actuel

2428. Les articles 43 et 44

- Les articles disposent:

. Article 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."

. Article 44

"Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc."

Les articles 43 et 44 concernent les droits patrimoniaux du Grand-Duc. L'Etat accorde au chef de l'Etat une dotation publique, appelée liste civile, lui permettant d'exercer ses fonctions en toute indépendance. C'est dans le même ordre d'idées que l'Etat met à la disposition du Grand-Duc le Palais grand-ducal de Luxembourg et le château de Colmar-Berg.

- En ce qui concerne l'article 43, la référence au franc-or pour la fixation de la liste civile semble surannée et la question se pose s'il ne faudrait pas utiliser ici une autre expression monétaire.

De plus, le libellé actuel du premier alinéa de l'article 43 amène le législateur, pour faire face aux besoins de la maison du Grand-Duc, à fixer dans le budget de chaque année un crédit correspondant à la liste civile ainsi qu'une contribution supplémentaire aux frais de personnel de la maison du Grand-Duc.

En ce qui concerne la liste civile, le montant de 300.000 francs-or correspond, au niveau moyen de l'échelle mobile des salaires de 440,3 points, à un montant de 26.418.000 francs-papier. Quant à la contribution supplémentaire, la loi budgétaire pour 1988 précise que:

"La liste civile n'est pas affectée à la rémunération de la fonction du Chef de l'Etat. Elle sert - conjointement avec la contribution supplémentaire prévue au présent article - au paiement du personnel que le Chef de l'Etat emploie pour assumer les charges qui lui incombent dans l'exercice de ses obligations.

Exprimée en francs-or, la liste civile ne varie cependant qu'avec l'échelle mobile des salaires, alors que les rémunérations du personnel de la maison du Grand-Duc doivent en outre être adaptées aux augmentations réelles des traitements et salaires des agents publics exerçant des tâches comparables dans les administrations et services de l'Etat. Le présent crédit est destiné à alléger les hausses correspondantes des charges de la maison du Grand-Duc."

Afin de permettre une meilleure mise en oeuvre des dispositions de l'article 43, le Conseil Economique et Social propose de prévoir la fixation annuelle de la liste civile par la loi budgétaire conformément aux besoins de la maison du Grand-Duc, mais avec le maintien, dans la Constitution, d'un seuil minimum. La deuxième phrase de l'article 43 devient alors superflue.

- Le Conseil Economique et Social propose donc de libeller l'article 43 comme suit:

La liste civile est fixée par la loi budgétaire. Elle ne peut être inférieure à trois cent mille francs-or par an. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation.

- En ce qui concerne l'article 44:

Maintien du texte actuel

3. LES ORGANES CONSTITUTIONNELS ET LEURS POUVOIRS

31. Des pouvoirs internationaux

- Sont visés les articles 49 bis et 37, alinéa 1, 2me phrase, 2me et 3me alinéas:

. Article 49 bis

"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."

. Article 37, alinéa 1, 2me phrase, 2me et 3me alinéas

"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, paragraphe 4, article 49 bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 5."

Les traités secrets sont abolis."

. La révision constitutionnelle de 1956, en inscrivant les articles 49bis et 37, 2me alinéa dans notre Constitution, avait pour but d'adapter nos dispositions constitutionnelles aux exigences des obligations internationales du pays, obligations résultant de notre adhésion à des institutions internationales de type supranational.

Le caractère supranational de ces institutions implique que les pays membres peuvent déléguer à celles-ci, par traité, l'exercice des pouvoirs ressortissant à la souveraineté nationale. Les pouvoirs ainsi attribués leur permettent d'agir comme des autorités indépendantes qui prennent leurs décisions en fonction des intérêts de la communauté.

Aussi ces dispositions impliquent-elles l'abandon d'une partie de l'exercice de la souveraineté nationale à des organisations de droit international et supranational.

. Depuis 1956, la Constitution prévoit deux régimes en matière d'adoption des traités, à savoir:

- .. la majorité simple de l'article 62 pour les traités ordinaires;
- .. la majorité qualifiée de l'article 114 pour les traités impliquant un transfert de pouvoirs.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social se prononce pour le maintien des deux régimes, tels qu'ils fonctionnent actuellement, c'est-à-dire que la Chambre des Députés doit décider du choix des modalités d'approbation des traités en fonction du caractère ordinaire ou supranational de ceux-ci.

En effet, ce double système en matière d'adoption des traités a fait ses preuves et il permet de garantir la souplesse nécessaire pour faire face à des obligations internationales les plus diverses.

. Par ailleurs, le Conseil Economique et Social renvoie aux considérations émises à l'occasion du contrôle de la constitutionnalité des lois et il propose de soumettre également, à la majorité qualifiée, les traités qui comporteraient des dérogations à la Constitution.

. Enfin, le Conseil Economique et Social propose de supprimer la phrase: "Les traités secrets sont abolis", car l'inexistence des traités secrets résulte à suffisance des dispositions de l'alinéa 1, 2e phrase de l'article 37 actuel, que le Conseil Economique et Social propose de reprendre dans la nouvelle Constitution.

- Aussi en raison de l'importance croissante des délégations de pouvoir ressortissant à l'exercice de la souveraineté nationale, le Conseil Economique et Social propose de regrouper les articles 49bis et 37, alinéas 1, 2me phrase, 2me et 3me alinéas et de les compléter comme suit:

Les traités n'auront d'effet qu'après avoir été approuvés par une loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

L'exercice d'attributions ressortissant à la souveraineté nationale peut être dévolu par traité à des institutions de droit international et supranational.

Ces traités sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 104, alinéa 5, de la présente Constitution.

Les traités qui dérogent aux dispositions constitutionnelles sont approuvés dans les mêmes conditions.

32. De la Chambre des Députés

Sont visés les articles 46 à 48, 50, 104, 1er alinéa, 64, 67 à 69, 51 à 58, 70, 61, 60, 72 à 74, 71, 75, 59, 65 et 66, 62 et 63.

321. Les prérogatives de la Chambre des Députés

3211. L'article 46

- Cet article dispose:

"L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi."

Dans le cadre de notre système politique, basé sur la séparation des pouvoirs, l'exercice du pouvoir législatif appartient à la Chambre des Députés.

En conséquence, l'approbation et la sanction des lois ne sauraient être que de son seul ressort.

- Dès lors, le Conseil Economique et Social propose de libeller l'article 46 actuel comme suit:

La Chambre des Députés exerce le pouvoir législatif.
--

3212. L'article 47

- Cet article dispose:

"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."

Cet article concerne l'initiative de législation.

Actuellement,

"la Constitution ne connaît que deux sources de l'initiative de législation: l'initiative gouvernementale et l'initiative parlementaire. La Constitution n'admet pas de tierce possibilité. La législation a tenu compte de cette limitation du droit d'initiative lorsqu'elle a organisé le droit de proposition législative accordé au Conseil d'Etat et aux Chambres professionnelles. Les propositions de ces corporations doivent emprunter le truchement de l'initiative gouvernementale" (Pierre Pescatore).

- Il y a lieu de réaménager cet article en précisant clairement les sources de l'initiative de législation, à savoir:

- . le pouvoir exécutif;
- . le pouvoir législatif;

- Dès lors, le Conseil Economique et Social propose de libeller l'article 47 comme suit:

L'initiative de législation appartient au Gouvernement et à chacun des membres de la Chambre des Députés.

3213. L'article 48

- Cet article dispose:

"L'interprétation des lois par voie d'autorité ne peut avoir lieu que par la loi."

Le principe inscrit dans l'article 48 signifie que l'interprétation de la loi sur un plan général et réglementaire est réservée au seul pouvoir législatif.

En effet, cet article permet, le cas échéant, au législateur de rectifier, y compris pour le passé, des erreurs matérielles qui empêcheraient l'exécution concrète des lois.

- Le Conseil Economique et Social estime toutefois que cette disposition ne doit pas servir de prétexte au législateur pour donner systématiquement un caractère rétroactif à certaines lois.

Spécialement, lorsqu'une disposition légale a donné lieu à un litige qui a été tranché par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée, cette décision ne saurait être annulée de facto par une mesure législative contraire ayant un effet rétroactif du fait de son caractère interprétatif, sans contrevenir gravement au principe de la séparation des pouvoirs.

. En ce qui concerne plus généralement le principe de la non-rétroactivité des lois, un arrêt de la Cour de cassation de 1949 retient que ni l'article 14, ni aucun autre article de la Constitution, n'édicte le principe de la non-rétroactivité des lois.

Auteurs et jurisprudence s'accordent d'ailleurs pour constater que le principe de la non-rétroactivité ne s'adresse qu'au juge, non au législateur. Il lie le pouvoir judiciaire, mais non le pouvoir législatif, car ce n'est pas une règle inscrite dans les Constitutions.

Henri CAPITANT écrit:

"Le législateur reste donc libre d'attribuer, quand il le croit utile, un effet rétroactif à la loi qu'il édicte, de la faire remonter dans le passé et de substituer ainsi au règlement ancien établi par la loi antérieure un ordre juridique différent. Mais, en ce faisant, il risque de causer un trouble profond dans l'organisme social, de jeter le désordre dans les rapports des individus; aussi est-il rare qu'il porte atteinte au principe de non-rétroactivité".

. Sans vouloir, pour des raisons pratiques, en faire un principe constitutionnel, le Conseil Economique et Social est cependant d'avis que la loi ne doit disposer que pour l'avenir, la sécurité juridique et la paix sociale étant à ce prix. Il fait siennes les considérations de

Pierre PESCATORE:

"Le principe de non-rétroactivité répond à une préoccupation de sécurité juridique. Ce principe est une garantie donnée aux situations juridiques valablement acquises et consolidées sous la loi ancienne. En ce sens, elle répond à un be-

soin de paix et de stabilité sociale et elle traduit ainsi l'une des aspirations les plus essentielles de l'être humain."

- Sous réserve de ces observations, le Conseil Economique et Social ne propose pas de modifier l'article 48 actuel.

Maintien du texte actuel

3214. L'article 50

- Cet article dispose:

"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."

. Il est proposé de ne plus reprendre la 1ère phrase, "la Chambre des Députés représente le pays" dans la Constitution révisée.

En effet, une telle formulation ne correspond pas à la réalité, alors que les Députés représentent la Nation dont émane également leur pouvoir législatif, le pays étant représenté, selon les cas, par le Grand-Duc ou le Gouvernement.

. Par ailleurs, en ce qui concerne la 2me phrase, le Conseil Economique et Social ne voit pas pourquoi la Constitution ferait interdiction aux Députés de prendre l'avis, dans certains cas, de ceux qui les ont mandatés dans le cadre d'un programme électoral officiellement publié.

Toutefois, le Conseil Economique et Social aimerait voir retenu le principe de l'indépendance des députés, qui leur permettra de voter selon leur conscience et en fonction de l'intérêt du pays.

- L'article 50 actuel serait donc à rédiger comme suit:

Les Députés votent selon leur conscience et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.

3215. L'article 104, 1er alinéa

- L'alinéa 1 de l'article 104, figurant dans la Constitution actuelle, sous le chapitre concernant les finances dispose:

"Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget."

Ledit alinéa a trait au vote annuel du budget des recettes et des dépenses de l'Etat, ce qui constitue une attribution du pouvoir législatif ainsi qu'à l'approbation des comptes généraux de l'Etat.

- Aussi, est-il proposé d'inscrire cette attribution de la Chambre - article 104, 1er alinéa - dans le chapitre sur le pouvoir législatif en le libellant comme suit:

Chaque année, la Chambre vote le budget des recettes et des dépenses de l'Etat.
Elle approuve les comptes généraux de l'Etat.

3216. L'article 64

- Cet article dispose:

"La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit."

- L'exercice du droit d'enquête est réglé par la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires.

. Le Conseil Economique et Social constate que les pouvoirs attribués à la Chambre des Députés sont ceux du juge d'instruction en matière criminelle, et s'étendent très généralement à tous les cas pour lesquels la Chambre des Députés estime devoir ordonner une enquête.

. Par ailleurs, la loi de 1911 ne règle pas formellement la question de la procédure à suivre dans l'hypothèse où une enquête parallèle du juge d'instruction aurait abouti à des conclusions différentes de celles de la Chambre des Députés, alors

que les documents parlementaires afférents de 1911 soulignent que:

"l'enquête parlementaire ne saurait avoir le caractère d'une instruction et ses conclusions ne créeront pas la présomption de la chose jugée pour le cas où l'information aurait porté, principalement ou incidemment, sur les délits de droit commun, dont le jugement reste entièrement réservé aux tribunaux répressifs".

- Le Conseil Economique et Social estime qu'il importe, dans l'intérêt d'une bonne organisation démocratique de l'Etat, de maintenir le droit d'enquête de la Chambre. Il n'y a donc pas lieu de modifier la Constitution - article 64 - sur ce point.

Maintien du texte actuel

- Toutefois, dans le souci d'une séparation aussi poussée que possible des pouvoirs, notamment des pouvoirs législatif et judiciaire, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il faudrait compléter la loi de 1911 en précisant mieux les limites des compétences respectives de la Chambre et du pouvoir judiciaire, notamment en ce qui concerne l'hypothèse où une enquête parallèle du juge d'instruction aurait abouti à des conclusions différentes de celles de la Chambre.

3217. L'article 67

- Cet article dispose:

"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."

Le droit de pétition a été inscrit pour la première fois dans notre charte fondamentale en 1848. Le régime de la liberté de la presse lui a fait perdre beaucoup de son importance.

Le Conseil Economique et Social rappelle qu'il propose, dans le cadre de son chapitre relatif aux droits fondamentaux, de maintenir le droit de pétition dans la Constitution révisée.

Par ailleurs, il estime que les modalités du dépôt des pétitions ainsi que la suite à leurs réserver sont du ressort du règlement intérieur de la Chambre des Députés.

- Aussi propose-t-il de ne plus reprendre l'article 67 dans la Constitution révisée.

à supprimer

3218. Les articles 68 et 69

Ces articles visent à garantir aux députés l'immunité parlementaire leur permettant d'exercer leur mission sans entraves et en toute indépendance.

32181. L'article 68

- Cet article dispose:

"Aucun député ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions."

- Le Conseil Economique et Social propose de maintenir le texte de l'article 68, qui garantit l'indépendance du député dans l'exercice de ses fonctions.

Maintien du texte actuel

32182. L'article 69

- Cet article dispose:

"Aucun député ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre, sauf le cas de flagrant délit. - Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un de ses membres, durant la session, qu'avec la même autorisation. - La détention ou la poursuite d'un député est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert."

- Le Conseil Economique et Social s'interroge sur l'opportunité de garantir une immunité totale et en toutes circonstances au député qui a commis un crime ou un délit, tel que le prévoit le texte de l'article 69. Ceci d'autant plus que l'organisation actuelle de la Chambre des Députés implique que les sessions se suivent sans intervalles, entraînant de ce fait une immunité quasi permanente des députés.

Si, pour garantir l'indépendance des députés, le Conseil Economique et Social est d'accord qu'aucun député ne peut être arrêté durant la session, sauf en cas de flagrant délit et de condamnation définitive, il désapprouve cependant le fait que celui-ci ne puisse pas être poursuivi, à l'instar des autres citoyens, pour les crimes et délits de droit commun commis pendant l'exercice de son mandat, sous réserve de l'immunité inscrite dans l'article 68.

Dès lors, le Conseil Economique et Social est d'avis de limiter l'immunité à la seule interdiction d'arrêter le député durant la session, sauf en cas de flagrant délit et de condamnation définitive.

- Aussi, le Conseil Economique et Social propose-t-il de rédiger l'article 69 comme suit:

Aucun député ne peut être arrêté pendant la durée de la session qu'avec l'autorisation de la Chambre, sauf en cas de flagrant délit et de condamnation définitive. Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un de ses membres durant la session, qu'avec la même autorisation.

322. L'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Députés

- Certains principes et modalités fondamentaux relatifs à l'organisation et aux attributions de la Chambre des Députés sont établis par la Constitution.

- Par contre, le Conseil Economique et Social constate qu'il n'existe pas de loi organique réglant l'organisation de la Chambre des Députés, à l'instar de la loi organique sur le Conseil d'Etat.

Un règlement d'ordre intérieur de la Chambre des Députés fixe son organisation et son fonctionnement, la procédure en matière de projets et de propositions de loi, de questions posées, de motions et d'interpellations ainsi que les procédures et les dispositions particulières.

La procédure quant à l'établissement et à la modification du règlement de la Chambre des Députés est la même que pour les projets de loi, sauf que l'avis du Conseil d'Etat n'est pas requis.

- Dans les chapitres ci-après le Conseil Economique et Social analysera l'organisation et les attributions de la Chambre des Députés, en regroupant les articles afférents de manière ordonnée, en fonction des dispositions visées.

3221. L'Article 51

Cet article dispose:

- "(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 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.

(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 (Esch-sur-Alzette et Capellen), le Centre (Luxembourg et Mersch), le Nord (Diekirch, Rédange, Wiltz, Clervaux et Vianden) et l'Est (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."

32211. L'alinéa 1

Dans le cadre du chapitre 23 ci-avant, le Conseil Economique et Social propose d'inscrire le principe actuellement retenu à l'article 51, alinéa 1, dans le chapitre traitant de la puissance souveraine, à savoir:

"Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la monarchie constitutionnelle et de la démocratie parlementaire.

La puissance souveraine réside dans la Nation.

Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays."

Aussi n'est-il plus besoin de rappeler cette disposition dans le présent contexte.

32212. L'alinéa 2

- Le Conseil Economique et Social rappelle qu'il n'existe pas de loi organique réglant l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Députés. En réalité, c'est le règlement d'ordre intérieur de la Chambre qui tient lieu de loi organique. Dans ces conditions, le Conseil Economique et Social propose d'adapter le texte de l'alinéa 2 de l'article 51 à la réalité.

- De plus, le Conseil Economique et Social estime qu'il y aurait lieu de fusionner cet alinéa avec les dispositions de l'article 70 de la Constitution et il propose donc de libeller l'alinéa 2 de l'article 51 comme suit: (voir souligné)

"La Chambre arrête son règlement qui détermine les règles d'organisation et de fonctionnement selon lesquelles elle exerce ses attributions."

32213. L'alinéa 3

Cet alinéa a été déclaré révisable pour la présente législature.

- Actuellement, 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.

- Voilà pourquoi, dans le cadre de son 1er avis sur le texte de notre Constitution, le Conseil Economique et Social s'est prononcé pour la détermination, de façon invariable, d'un nombre total des députés pour l'ensemble du pays et de leur répartition sur les différentes circonscriptions .

- Compte tenu du consensus politique intervenu à cet égard, le Conseil Economique et Social approuve la fixation invariable du nombre des députés à 60 et la détermination, dans les conditions de l'article 114, du nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

- Dans ces conditions, il devient indispensable de déterminer dans la Constitution la procédure suivant laquelle ce nombre sera réparti entre les circonscriptions électorales. A cet

effet, le Conseil Economique et Social, pour mettre notre pays à l'abri de manipulations électorales au gré de majorités simples, propose de fixer, par une loi votée dans les conditions de l'article 114 alinéa 5, le nombre de députés à élire dans chacune des circonscriptions.

- En conséquence, l'alinéa 3 de l'article 51 se lirait comme suit:

"Le nombre des députés est fixé à 60 pour l'ensemble du pays. Une loi votée dans les conditions de l'article 104, alinéa 5, fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions."

32214. L'alinéa 4

Il est proposé de maintenir le principe de l'élection directe.

32215. L'alinéa 5

Cet alinéa a été inscrit dans la Constitution lors de la révision de 1919.

- Dans le cadre de l'analyse sur l'actualisation de la terminologie de notre Constitution, le Conseil Economique et Social s'est interrogé sur la signification du libellé "pur et simple" pour connaître les motivations qui ont amené les Constituants de 1919 à instaurer le suffrage universel, en le caractérisant de pur et simple.

Si le Conseil Economique et Social constate que dans une conception moderne, ce libellé n'ajoute rien au principe du suffrage universel, il prend acte qu'en le caractérisant ainsi, les auteurs de la Constitution de 1919 ont voulu garantir une stricte égalité entre tous les électeurs, en écartant toute autre forme de suffrage universel, tel notamment celle qui est tempérée par le régime du vote plural.

- Aussi le Conseil Economique et Social se prononce-t-il finalement pour le maintien de l'alinéa 5.

32216. L'alinéa 6

Cet alinéa a été déclaré révisable.

- Dans le cadre de son premier avis sur la réforme du texte de notre Constitution, le Conseil Economique et Social s'est exprimé comme suit:

"- 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."

Cet alinéa a fait l'objet de la révision constitutionnelle du 13 juin 1979, sans qu'il ait été cependant modifié quant au fond, quoique la déclaration de révision du 17 mai 1974 prévoyât d'aboutir à la suppression de la notion de canton et à une nouvelle fixation des circonscriptions électorales dans le cadre de la fusion des communes et de l'aménagement du territoire.

La Constituante de 1979 a opté pour le maintien de la notion du canton, sans toutefois utiliser cette terminologie, puisque l'alinéa 6 de l'article 51 se borne à en citer les chefs-lieux.

Dans le système actuel, et du fait que l'alinéa 6 de l'article 51 se réfère - imparfaitement d'ailleurs - aux cantons, les limites des circonscriptions électorales peuvent être indirectement modifiées par une simple loi, puisque c'est par elle que peuvent être modifiées les limites des cantons (article 2 actuel).

- Dans le double souci de la stabilité politique et de l'établissement d'un système cohérent, le Conseil Economique et Social propose, d'une part, de ne plus faire aucune référence aux cantons et, d'autre part, de prévoir la fixation des limites des circonscriptions électorales par une loi votée dans les mêmes conditions que celle fixant le nombre de députés pour chacune des circonscriptions, à savoir les conditions de l'article 104 nouveau.

- Le Conseil Economique et Social, propose de libeller cet alinéa comme suit:

"Le pays est subdivisé en quatre circonscriptions électorales, à savoir:
le Nord, le Centre, le Sud et l'Est, dont les limites sont fixées par une loi votée dans les conditions de l'article 104, alinéa 5 de la Constitution."

32217. L'alinéa 7

Cet alinéa se réfère au problème du référendum.

- La possibilité d'un référendum populaire a été introduite dans la Constitution luxembourgeoise lors de la révision constitutionnelle du 15 mai 1919. La disposition initiale a été modifiée par la loi de révision constitutionnelle du 28 avril 1948.

Ainsi, notre loi fondamentale stipule dans son article 51, alinéa 7 que:

"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."

- D'après P. MAJERUS, l'article 51 (7) laisse au législateur le soin de déterminer les cas pour lesquels il sera procédé au référendum.

Le législateur n'est même pas obligé de déterminer ces cas d'avance par une loi générale. Il suffit qu'ils fassent l'objet d'une loi particulière chaque fois que le législateur estime qu'il y a lieu de soumettre telle ou telle question à l'appréciation directe de la Nation. Aussi le législateur est-il libre de décider:

- . s'il y a lieu à référendum;
- . à quelle date sera fixé le référendum;
- . sur quelles questions il portera.

Par ailleurs, le texte de l'article 51 (7) ne précise pas si le référendum qu'il prévoit est un référendum de consultation ou de décision.

- Théoriquement, le référendum constitue le moyen d'expression le plus achevé de la démocratie et donc de la participation directe de la population aux décisions les concernant.

Cependant, en fonction des procédures choisies, les risques de déformation de cette forme de démocratie directe sont réels.

Aussi si le référendum peut constituer, dans certains cas, un instrument utile et complémentaire à la démocratie représentative, convient-il de l'employer de manière à ce que le fonctionnement normal des institutions ne soit pas bloqué.

- Dès lors, la procédure à retenir doit respecter les autres principes essentiels à la base de l'organisation de l'Etat, notamment celui du régime de démocratie parlementaire. En effet, les députés ne représentent pas seulement leurs électeurs respectifs, mais l'ensemble de la Nation.

Quoique l'article 51 (7) donne au pouvoir législatif les pouvoirs les plus étendus en matière de référendum, il convient cependant de compléter ce texte en donnant également aux électeurs un droit d'initiative en la matière. Dans les deux cas, c'est la loi qui devrait préciser la suite à réserver aux résultats du référendum, à savoir la prise en compte, facultative ou obligatoire, de ceux-ci par le législateur.

- Conformément à cette approche, il est proposé de compléter le libellé relatif à l'article 51 (7) comme suit: (voir souligné)

"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.

Un référendum sera obligatoirement organisé dans les conditions à fixer par une loi avant l'adoption définitive de propositions ou de projets de loi par la Chambre des Députés, si au moins 15 % des électeurs dans chaque circonscription électorale le demandent dans les formes à fixer par la loi."

- L'article 51 se présenterait finalement comme suit:

Le nombre des députés est fixé à 60 pour l'ensemble du pays. Une loi votée dans les conditions de l'article 104, alinéa 5, fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

Le pays est subdivisé en quatre circonscriptions électorales, à savoir: le Nord, le Centre, le Sud et l'Est, dont les limites sont fixées par une loi votée dans les conditions de l'article 104, alinéa 5.

L'élection est directe.

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.

La Chambre arrête son règlement qui détermine les règles d'organisation et de fonctionnement selon lesquelles elle exerce ses attributions.

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. Un référendum sera obligatoirement organisé dans les conditions à fixer par une loi avant l'adoption définitive de propositions ou de projets de loi par la Chambre des Députés, si au moins 15 % des électeurs dans chaque circonscription électorale le demandent dans les formes à fixer par la loi.

3222. Les articles 52 et 53

- L'article 52 dispose:

"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 Luxembourgeoise ou Luxembourgeoise;
2. jouir des droits civils et politiques;
3. être âgé de vingt et un ans accomplis;
4. être domicilié dans le Grand-Duché.

Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise."

- Le Conseil Economique et Social propose de maintenir le texte de l'article 52.

Maintien du texte actuel

- L'article 53 dispose:

"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 banques-routiers et interdits et ceux auxquels 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."

- Dans le cadre de son premier avis, le Conseil Economique et Social s'était prononcé pour la suppression de l'article 53 déclaré révisable, dans les termes suivants:

"Le Conseil Economique et Social constate que l'article 4 de la loi électorale contient d'autres cas de déchéances 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."

- En conséquence, le Conseil Economique et Social propose de remplacer l'article 53 par le texte suivant:

Les conditions de déchéance de l'électorat actif et passif sont déterminées par la loi.

- Le Conseil Economique et Social propose de supprimer le dernier alinéa de l'article 53, qui limite le recouvrement du droit de vote par voie de grâce aux personnes condamnées à des peines d'emprisonnement pour vol, escroquerie ou abus de confiance. Le Conseil Economique et Social estime en effet que le droit de grâce du Grand-Duc doit être général et renvoie aux considérations émises au point 2426 à l'occasion de l'article 38 actuel de notre Constitution.

3223. Les articles 54, 55 et 58

- L'article 54 dispose:

"(1) Le mandat de député est incompatible:

1. avec les fonctions de membre du Gouvernement;
2. avec celles de membre du Conseil d'Etat;
3. avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;
4. avec celles de membre de la Chambre des comptes;
5. avec celles de commissaire de district;
6. avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;
7. avec celles de militaire de carrière en activité de service.

(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.

(3) Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et 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."

- L'article 55 dispose:

"Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir."

. Le Conseil Economique et Social constate que les cas d'incompatibilité énumérés à l'article 54 sont d'ordre exemplatif.

En effet, l'article 55 permet au législateur de prévoir d'autres cas d'incompatibilité.

Le Conseil Economique et Social propose de limiter les cas d'incompatibilité constitutionnelle aux fonctions énumérées actuellement sous 1, 2, 3, 4 et 7 et de régler les autres cas d'incompatibilité par la loi ordinaire.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social se demande s'il est nécessaire d'établir des cas d'incompatibilité pour les fonctionnaires et les employés subalternes alors que, en réalité, ceux-ci ne participent pas à l'exercice du pouvoir et que, partant, il n'y aurait pas d'entrave au principe de la séparation des pouvoirs.

. En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 54, le terme de suppléant a soulevé la question quant à la signification que revêt cette notion dans le régime électoral luxembourgeois.

A ce sujet, le Conseil Economique et Social constate que le terme de député suppléant est employé pour caractériser les candidats qui, sur chaque liste électorale, viennent immédiatement après ceux qui ont été proclamés élus. Le cas échéant, ils sont appelés à achever le terme des mandats des députés de ces listes dont le siège devient vacant par suite d'option, de démission, de décès ou pour toute autre cause.

Or, la notion de député suppléant, qui comporte celle de représentation, est inappropriée pour caractériser le système de succession des députés à la Chambre.

- Aussi est-il proposé de remplacer, à l'alinéa 1, le terme de député suppléant par celui de député successeur, et, à l'alinéa 2, le terme de député "suppléant", par celui de député "succédant".

- L'article 58 dispose:

"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."

. Cet article consacre l'incompatibilité du mandat de député avec un emploi salarié à la solde du Gouvernement.

Le Conseil Economique et social constate que l'incompatibilité y visée se limite aux seuls emplois salariés.

D'autres cas d'incompatibilité peuvent cependant se présenter.

Aussi afin de garantir l'indépendance des députés, y a-t-il lieu d'étendre le principe de cessation du mandat à tous les cas d'incompatibilité fixés, d'une part, par la Constitution et, d'autre part, par la loi.

. Par ailleurs, dans le souci d'une présentation ordonnée de l'énumération des cas d'incompatibilité avec le mandat de député, le Conseil Economique et Social propose de ne plus reprendre l'actuel article 58, mais de faire figurer cette disposition comme alinéa 5 à l'article 54, en la libellant comme suit (voir souligné):

"Le député qui, au cours de son mandat, se trouve dans un des cas d'incompatibilité établis par la Constitution ou par la loi, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection."

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de regrouper les articles 54, 55 et 58, et de les libeller comme suit:

Le mandat de député est incompatible:

avec les fonctions de membre du Gouvernement;
avec celles de membre du Conseil d'Etat;
avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;
avec celles de membre de la Chambre des comptes;
avec celles de militaire de carrière en activité de service.

D'autres incompatibilités peuvent être établies par la loi.

Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.

Le député qui, au cours de son mandat, se trouve dans un des cas d'incompatibilité établis par la Constitution ou par la loi, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. Toutefois, le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier successeur sur la liste sur laquelle il a été élu.

Il en sera de même du député succédant 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.

- A l'occasion de l'analyse des cas d'incompatibilité à établir pour garantir la séparation des pouvoirs et l'indépendance des députés, le Conseil Economique et Social s'est interrogé si le cumul des mandats de maire et de député est compatible avec le principe de l'indépendance du député, notamment en raison de la dépendance financière des communes à l'égard de l'Etat.

3224. Les articles 56 et 57

- Ces articles disposent:

Article 56

"Les députés sont élus pour cinq ans."

Article 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'Etat.
(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre."

- Le Conseil Economique et Social propose de maintenir les dispositions des articles 56 et 57 actuels.

Maintien du texte actuel

3225. Les articles 70, 61 et 60

- Ces articles disposent:

- ."Art. 70. La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions."
."Art. 61. Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement."
."Art. 60. A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau."

Ces articles ont trait à l'organisation de la Chambre.

- Le Conseil Economique et Social renvoie aux considérations développées au point 32212 à l'occasion de l'alinéa 2 de l'article 51 et propose en conséquence de supprimer l'article 70 actuel.

- Il propose par contre de maintenir, en les présentant dans l'ordre établi ci-avant, les articles 61 et 60.

Maintien du texte actuel

3226. Les articles 72 à 74

Ces articles disposent:

- Article 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."

- Article 73

"Le Grand-Duc peut ajourner la Chambre. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session, sans l'assentiment de la Chambre."

- Article 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."

Ces articles règlent l'organisation des sessions de la Chambre des Députés et confèrent au Grand-Duc certains droits en la matière.

32261. L'article 72, alinéa 1

- Le Conseil Economique et Social estime que les dispositions de l'alinéa 3 peuvent neutraliser le droit de la Chambre découlant de l'alinéa 1 de se réunir chaque année en session ordinaire, dans l'hypothèse où le Grand-Duc refuserait d'ouvrir la session de la Chambre prévue dans cet alinéa.

Voilà pourquoi le Conseil Economique et Social voudrait distinguer entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires de la Chambre.

- En ce qui concerne les sessions ordinaires, le principe de la réunion de plein droit de la Chambre doit être inscrit dans la Constitution, sans aucun obstacle réel ou potentiel.

Il revient à la Chambre, en tant qu'expression de la puissance souveraine, de décider elle-même de l'organisation des sessions ordinaires par la voie de son règlement.

Dès lors, le Conseil Economique et Social ne voit pas l'opportunité de l'ouverture et de la clôture des sessions ordinaires de la Chambre par le Chef d'Etat.

- Aussi, le Conseil Economique et Social propose-t-il de libeller l'article 72, alinéa 1 comme suit et d'en faire un article nouveau.

La Chambre se réunit chaque année de plein droit en session ordinaire à l'époque et <u>suivant la procédure fixées</u> par son règlement.

32262. Les articles 72, alinéas 2 et 3, 73 et 74

- En ce qui concerne l'organisation des sessions extraordinaires, le Conseil Economique et Social se prononce pour le maintien de la disposition actuelle (alinéa 2).

Cependant, il est d'avis de la faire figurer dans un nouvel article qui regroupe, de manière ordonnée, l'ensemble des dispositions ayant trait aux rapports du Grand-Duc avec la Chambre des Députés.

Ainsi, l'article 80 garantit le droit d'entrée des membres du Gouvernement dans la Chambre, alors qu'il n'existe pas de disposition constitutionnelle analogue pour le Chef de l'Etat.

La Constitution française règle ce droit de la manière suivante:

"Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat".

- Le Conseil Economique et Social estime qu'il y a lieu de fixer les rapports du Chef de l'Etat avec la Chambre des Députés par voie constitutionnelle.

Aussi propose-t-il de libeller ce droit comme suit:

"Le Grand-Duc a le droit de s'adresser à la Chambre et d'être entendu par elle."

- En conclusion, le Conseil Economique et Social se prononce pour le maintien des dispositions figurant aux articles 72, 2me et 3me alinéas, 73 et 74, et il propose de les regrouper avec celle concernant les rapports du Chef de l'Etat avec la Chambre des Députés, dans un nouvel article se lisant comme suit:

Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre en session extraordinaire; il doit le faire à la demande d'un tiers des députés.

Toute session extraordinaire est ouverte et close par le Grand-Duc en personne, ou bien en son nom par un fondé de pouvoirs nommé à cet effet.

Le Grand-Duc peut ajourner la Chambre. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session, sans l'assentiment de la Chambre.

Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre.

Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois, au plus tard, de la dissolution.

Le Grand-Duc a le droit de s'adresser à la Chambre et d'être entendu par elle.

3227. L'article 71

- Cet article dispose:

"Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché".

Le Conseil Economique et Social estime qu'il faut actualiser la terminologie de cet article et remplacer les termes: "lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché", par "la capitale du Grand-Duché".

De plus, le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il n'est pas opportun de fixer le lieu des séances de la Chambre de manière aussi impérative dans la seule capitale.

En effet, des circonstances particulières et extraordinaires peuvent exiger la convocation de la Chambre dans un lieu autre que celui de la capitale.

- Le Conseil Economique et Social propose de reprendre le libellé de l'article 71 proposé, lors de la révision constitutionnelle de 1948, par la majorité de la Commission spéciale, à savoir:

Les séances de la Chambre sont tenues dans la capitale du Grand-Duché, sauf en cas de circonstances extraordinaires reconnues par le pouvoir législatif.

3228. L'article 75

- Cet article dispose:

"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."

- Le Conseil Economique et Social propose de maintenir le texte de l'article 75 actuel, en remplaçant toutefois le terme "toucheront" par "touchent".

Les membres de la Chambre des Députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

323. La procédure de votation de la Chambre des Députés

Sont visés les articles 59, 65, 66, 62 et 63.

3231. Les articles 59, 65 et 66

- Ces articles disposent:

- ."Art. 59. Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. - Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes."
- ."Art. 65. Un projet de loi ne peut être adopté par la Chambre qu'après avoir été voté article par article."
- ."Art. 66. La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés."

Ces articles règlent les conditions à respecter pour le vote des lois.

- Le Conseil Economique et Social propose de maintenir ces dispositions, en regroupant les articles 65, 66 et 59 dans un seul article et en y englobant les propositions de loi.

De plus, le Conseil Economique et Social propose de supprimer la virgule après le Conseil d'Etat, puisque les termes "siégeant en séance publique" se rapportent à ce dernier.

Un projet de loi ou une proposition de loi ne peuvent être adoptés par la Chambre en séance qu'après avoir été votés article par article.

La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

3232. Les articles 62 et 63

Ces articles ont trait au mode de votation.

32321. L'article 62

- Cet article dispose:

"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."

Le Conseil Economique et Social constate tout d'abord que la Chambre ne peut prendre de décision qu'à condition que la majorité de ces membres assistent à la séance au cours de laquelle la décision sera prise (quorum de présence).

Il constate ensuite que les termes "majorité absolue des suffrages" se réfèrent, sous réserve de l'exigence du quorum, aux membres présents ou représentés et que, d'autre part, l'article 46 du règlement de la Chambre dispose que les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité absolue.

La combinaison de ces textes et notamment le fait que la "majorité absolue des suffrages" se rapporte, non pas aux membres de la Chambre, mais aux membres présents ou représentés, tandis que les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour l'établissement de cette majorité, peut théoriquement conduire à ce qu'un projet ou une proposition de loi puisse être adopté par un tout petit nombre de votes positifs, voire par un seul vote positif.

Un tel résultat semble inacceptable au Conseil Economique et Social et incompatible avec l'esprit de l'article 62 de la Constitution, compte-tenu de l'exigence de légitimité parlementaire qui doit accompagner le travail législatif.

En conséquence, le Conseil Economique et Social estime que toute décision de la Chambre devrait être prise, sous réserve du quorum de présence, par un vote positif de la part de la majorité absolue des membres de la Chambre.

Dans ces conditions, il n'y a plus lieu de prévoir le cas du partage des voix.

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de modifier l'article 62 comme suit:

La Chambre ne peut prendre de décision qu'autant que la majorité de ses membres assiste à la séance.
Toute décision doit être prise à la majorité absolue des membres composant la Chambre.

32322. L'article 63

- Cet article dispose:

"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'article 63, déclaré révisable, a été analysé par le Conseil Economique et Social dans la première partie de son avis sur la réforme de la Constitution du 7 octobre 1986.

En effet, 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.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de libeller cet article de façon à permettre le vote électronique.

L'article 45, alinéa 1er du règlement de la Chambre permet, d'ores et déjà, de par son libellé, le vote électronique.

Il suffirait donc de remplacer l'article 63 de la Constitution par l'article 45, alinéa 1er du règlement de la Chambre.

- Dès lors, l'article 63 se lirait comme suit:

Le vote par appel nominal sera pur et simple et s'exprime par oui ou par non.

33. Du Gouvernement

Sont visés dans une structure ordonnée les articles 33, 78, 81, 79, 76, 77, 80, 82, 116, 83, 49, 97 et 98.

331. Les articles 33, 78 et 81

- Ces articles disposent:

. Article 33

"Le Grand-Duc exerce seul le pouvoir exécutif".

. Article 78

"Les membres du Gouvernement sont responsables."

. Article 81

"En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité."

- Dans sa formulation actuelle, l' article 33 ne correspond pas à la réalité de l'exercice du pouvoir exécutif dans notre système politique.

En effet, du point de vue politique, les actes du Gouvernement ne peuvent pas être imputés au Grand-Duc. Cette irresponsabilité du Grand-Duc a comme contrepartie la responsabilité ministérielle.

Ainsi, l'article 33 qui stipule que le Grand-Duc exerce seul le pouvoir exécutif doit être vu en relation avec l'article 45 suivant lequel les dispositions prises par le Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement.

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de moderniser la terminologie de l'article 33 tout en l'adaptant au fonctionnement réel de nos institutions politiques, par le texte suivant:

"Le Gouvernement assure l'exécution des lois au nom du Grand-Duc, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution".

- La nouvelle formulation ne change rien quant à la forme de l'exercice du pouvoir réglementaire.

Tant la formulation actuelle de l'article 33 que la modification du texte proposée ont toujours pour conséquence que la loi ordinaire ne peut confier des mesures d'exécution qu'à la forme du règlement ou de l'arrêté grand-ducal. Conformément à l'article 27 de la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'Etat, les projets de règlement grand-ducaux restent obligatoirement soumis, sauf le cas d'urgence, à l'avis du Conseil d'Etat.

La loi ne peut dès lors et ne pourra d'ailleurs pas à l'avenir confier les mesures d'exécution à des règlements ou arrêtés ministériels, ou à des règlements ou arrêtés pris par le Gouvernement en Conseil ou à des instructions ou circulaires ministérielles.

Dans notre système actuel, ce principe est absolu sur le plan constitutionnel, mais reste, en cas d'infraction, sans sanctions sur le plan juridictionnel puisqu'il n'existe pas de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois.

Par contre, si conformément aux propositions du Conseil Economique et Social le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois était introduit dans notre droit, l'exigence de forme prérappelée n'en deviendrait que plus contraignante.

Dans cette optique et compte-tenu des impératifs de souplesse et de rapidité dans l'exécution de certaines lois, le Conseil Economique et Social estime qu'il serait bon de ne pas se priver complètement de l'instrument du règlement ou de l'arrêté ministériel. A cet effet, il propose la possibilité d'autoriser, dans la loi de base, les règlements grand-ducaux à prévoir des mesures d'exécution subséquentes par voie de règlements ou d'arrêtés ministériels.

A ce sujet, il rappelle qu'en l'absence d'une disposition formelle en ce sens dans notre Constitution, auteurs et jurisprudence s'accordent pour déclarer que la compétence réglementaire n'est pas de nature à être déléguée:

"L'arrêté grand-ducal ne peut confier des mesures supplémentaires d'exécution soit à un arrêté ministériel, soit à un arrêté pris par le Gouvernement en Conseil, soit à une instruction ou circulaire ministérielle. En ce faisant, il contreviendrait à une obligation qui est en corrélation étroite avec le privilège réglementaire dont le Grand-Duc est investi. (Alfred LOESCH: Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc)."

Toutefois et contrairement aux inconstitutionnalités de la loi, la délégation donnée par le règlement grand-ducal peut être sanctionnée sur le plan juridictionnel par la voie de l'exception d'illégalité.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Conseil Economique et Social propose d'ajouter un deuxième alinéa à l'article 33, de la teneur suivante:

"Les lois peuvent autoriser les règlements grand-ducaux à prévoir des mesures d'exécution par règlements ou arrêtés ministériels".

- L'article 33 est à modifier comme suit:

Le Gouvernement assure l'exécution des lois au nom du Grand-Duc, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

Les lois peuvent autoriser les règlements grand-ducaux à prévoir des mesures d'exécution par règlements ou arrêtés ministériels.

- L'article 78 est à modifier comme suit:

Les membres du Gouvernement sont seuls responsables des actes du Gouvernement.

- Le texte de l'article 81 est à maintenir.

Maintien du texte actuel

332. L'article 79

- Cet article dispose:

"Il n'y a entre les membres du Gouvernement et le Grand-Duc aucune autorité intermédiaire."

Cet article souligne le caractère indivis de l'organe du pouvoir exécutif. Suivant P. MAJERUS, l'indivision des attributions exécutives exige une collaboration permanente et confiante entre le Chef d'Etat et le Gouvernement.

- Le Conseil Economique et Social se prononce pour le maintien de la disposition formulée à l'article 79 actuel.

Maintien du texte actuel

- Au-delà, le Conseil Economique et Social s'est interrogé sur l'opportunité de définir le rôle du Premier Ministre dans le corps de notre Charte fondamentale, ainsi que d'établir un lien privilégié entre le Premier Ministre et le Chef de l'Etat. Il estime finalement, compte tenu de la dimension de notre pays et de ses institutions, qu'il n'y a pas lieu d'apporter des compléments à leur fonctionnement.

333. L'article 76

- Cet article dispose:

"Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.
Il y aura, à côté du Gouvernement, un conseil appelé à délibérer sur les projets de lois et les amendements qui pourraient y être proposés, à régler les questions du contentieux administratifs, 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."

- A l'alinéa premier, le Conseil Economique et Social propose de remplacer le terme "de son" par "du".

- Le Conseil Economique et Social est conscient du fait que, compte tenu des multiples missions d'un Gouvernement moderne, le nombre des membres du Gouvernement doit nécessairement être très supérieur à trois, minimum qui ne s'explique plus que pour des raisons historiques. Le Conseil Economique et Social estime toutefois ne pas devoir faire de proposition en la matière.

- Les alinéas 2 et 3 de cet article sont déclarés sujets à révision par la présente Constituante.

Le Conseil Economique et Social a pris position à leur égard dans le cadre de son premier avis dans les termes suivants:

"- 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."

- En conséquence, le Conseil Economique et Social propose de libeller le 1er alinéa de l'article 76 comme suit:

Le Grand-Duc règle l'organisation du Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.
--

- Les alinéas 2 et 3 de l'article 76 relatifs au Conseil d'Etat seront analysés dans le chapitre 41 ci-après.

334. L'article 77

- Cet article dispose:

"Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement."

L'exigence du contreseing des dispositions du Grand-Duc par un membre du Gouvernement prévu par l'article 45 conduit, dans un cas précis, à une situation difficilement acceptable dans le cadre institutionnel.

Ainsi, pour respecter les dispositions de l'article 45 lors de la nomination d'un nouveau Président du Gouvernement, un membre du Gouvernement précédent est obligé de contresigner cette nomination.

Ceci signifie en pratique que la nomination d'un Président du Gouvernement est considérée comme une affaire courante de la compétence du Gouvernement précédent, ce qui est anormal mais inévitable dans notre système institutionnel si l'on veut permettre la nomination d'un prochain Président du Gouvernement.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il d'adapter cet article en s'inspirant du texte de l'article 8 de la Constitution française, qui stipule:

"Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.
Sur la proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions."

- En conséquence, le Conseil Economique et Social propose de libeller l'article 77 comme suit:

Le Grand-Duc nomme, sans contreseing ministériel, le Président du Gouvernement. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Sur proposition du Président du Gouvernement, et avec son contreseing, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

Le Conseil Economique et Social estime que la solution qu'il propose ne devrait pas, en principe, conduire à des difficultés entre le pouvoir politique responsable et le Grand-Duc, compte tenu de la mission de Chef d'Etat de celui-ci qui en fait le garant du fonctionnement régulier des institutions (voir art. 8 nouveau).

- Lors de l'examen des articles 76 et 77, le Conseil Economique et Social s'est interrogé sur les rapports politiques entre le Gouvernement et le Parlement.

Il s'agit, d'une part, du contrôle, par le Parlement, des actes accomplis par le Gouvernement ou des politiques engagées par lui (dépôt d'une motion de censure) et, d'autre part, de l'engagement de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement (question de confiance).

En effet, la responsabilité politique du Gouvernement n'est pas formellement inscrite dans la Constitution et, dans certains cas de désaveu du Gouvernement par la Chambre, il n'existe pas d'obligation constitutionnelle imposant aux ministres de démissionner.

Par ailleurs, la Constitution n'oblige pas le Gouvernement à faire entériner son programme de Gouvernement par la Chambre.

A l'instar d'autres constitutions, le Conseil Economique et Social propose de préciser les rapports politiques entre le Gouvernement et le Parlement dans la Constitution.

- L'article nouveau afférent - qui s'inspire des dispositions constitutionnelles françaises - serait à libeller comme suit:

Le Président du Gouvernement engage devant le Parlement la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou, éventuellement, sur une déclaration de politique générale.

La Chambre peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par 10 députés au moins. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant la Chambre. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.

Lorsque la Chambre adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Président du Gouvernement doit remettre au Grand-Duc la démission du Gouvernement.

335. L'article 80

- Cet article dispose:

"Les membres du Gouvernement ou les commissaires qui les remplacent ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.
La Chambre peut demander leur présence."

- Etant donné que notre Constitution ne prévoit pas l'institution de commissaire, le Conseil Economique et Social propose de supprimer cette référence dans l'article 80 qui se lirait comme suit:

Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.
La Chambre peut demander leur présence.

336. Les articles 82 et 116

- L'article 82 dispose:

"La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. - Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées."

- L'article 116 dispose:

"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."

Le Conseil Economique et Social constate qu'en l'absence de la loi requise par cet article, les dispositions de l'article 82 restent lettre morte, sauf l'article 116 de la Constitution qui règle ce droit de manière transitoire, en disposant que les accusations admises par la Chambre contre les ministres sont portées devant la Cour supérieure de justice en assemblée plénière.

- Le Conseil Economique et Social propose de regrouper les articles 82 et 116 en les libellant comme suit:

La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. Une loi déterminera les cas de responsabilité, les les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées.

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 de justice, en assemblée générale, le jugera en caractérisant le délit et en déterminant la peine. Néanmoins, cette peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.

- Le Conseil Economique et Social est d'avis qu'il échet de régler, dans les meilleurs délais, l'exercice de ce droit par voie légale.

En effet, le droit concédé à la Cour supérieure de Justice dans le cas prévu par l'article 116 de la Constitution, de caractériser le délit et de déterminer la peine en l'absence de toute disposition légale en la matière, heurte certains principes fondamentaux de notre système judiciaire et de la Convention des droits de l'homme.

337. L'article 83

- Cet article dispose:

"Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre."

- Le Conseil Economique et Social propose de maintenir le texte actuel de l'article 83.

Maintien du texte actuel

338. L'article 49

- Cet article dispose:

"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."

- Dans le cadre d'un système politique dans lequel la puissance souveraine réside dans la Nation, il serait normal que la justice soit exercée au nom de la nation ou au nom du peuple. Compte tenu toutefois de l'article 32 de la Constitution, qui prévoit que c'est le Grand-Duc qui exerce la puissance souveraine, le Conseil Economique et Social estime devoir maintenir le texte actuel de l'article 49 et de le transférer à l'article 76 nouveau.

Maintien du texte actuel

339. Les article 97 et 98

Le Conseil Economique et Social estime que les dispositions constitutionnelles concernant la force publique devraient figurer en fin du chapitre consacré au Gouvernement.

Il s'agit des articles 97 et 98.

3391. L'article 97

- Cet article dispose:

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

- Dans le cadre de son premier avis, le Conseil Economique et Social s'était exprimé comme suit:

"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."

- Complémentairement à son premier avis, le Conseil Economique et Social se range toutefois à l'avis de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre, et propose dès lors de modifier l'article 97 comme suit:

L'organisation et les attributions <u>des forces de l'ordre</u> sont réglées par la loi.
--

3392. L'article 98

- Cet article dispose:

"Il peut être formé une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi."

- Le Conseil Economique et Social propose le maintien du libellé de l'article 98 actuel.

Maintien du texte actuel

34. Des juridictions

Sont visés en vue d'une présentation ordonnée du pouvoir judiciaire les articles 84, 85, 87, 86 et 88 à 95.

341. Les articles 84, 85 et 95, alinéa 1

- Ces articles disposent:

. Article 84

"Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux."

. Article 85

"Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi."

. Article 95, alinéa 1

"Les Cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois."

- Le Conseil Economique et Social propose de maintenir le texte des articles 84 et 85 et de remplacer, à l'article 95, alinéa 1er, les termes de: "qu'autant" par les termes "que pour autant".

. Articles 84 et 85

Maintien du texte actuel

. Article 95 alinéa 1

Les Cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux que pour autant qu'ils sont conformes aux lois.

342. L'article 87

- Cet article dispose:

"Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice."

- Le Conseil Economique et Social propose de regrouper la disposition de l'article 87 et celle contenue dans l'alinéa 2 de l'article 95 relative au mode de règlement des conflits d'attribution par la Cour supérieure de justice, en les définissant comme suit:

L'organisation judiciaire est réglée par la loi.
La Cour supérieure de justice est compétente pour régler, en Assemblée générale, les conflits d'attribution entre juridictions.

343. L'article 86

- Cet article dispose:

"Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commission ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit."

- Le Conseil Economique et Social propose le maintien de l'article 86.

Maintien du texte actuel

344. Les articles 88, 89 et 90

- Ces articles disposent:

. Article 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."

. Article 89

"Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique."

. Article 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."

- En ce qui concerne l'article 88, le Conseil Economique et Social considère que les termes: "à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les moeurs" sont surannés et propose de les remplacer par le texte figurant à l'article 6 de la Convention des droits de l'homme: "à moins que cette publicité ne soit contraire à l'intérêt de la moralité, de l'ordre public, de la sécurité nationale, des mineurs ou de la protection de la vie privée des parties au procès".

En conséquence, le Conseil Economique et Social propose de libeller l'article 88 comme suit:

Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit contraire à l'intérêt de la moralité, de l'ordre public, de la sécurité nationale, des mineurs ou de la protection de la vie privée des parties au procès, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

- Le Conseil Economique et Social se prononce pour le maintien des articles 89 et 90.

Maintien du texte actuel

345. L'article 91

- Cet article dispose:

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

- Dans le cadre de son premier avis, le Conseil Economique et Social s'était prononcé comme suit par rapport au 1er alinéa de l'article 91, déclaré révisable:

"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."

- Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de modifier l'article 91 comme suit en supprimant notamment la deuxième phrase de cet article comme faisant double emploi avec la dernière phrase modifiée par l'ajout: "par jugement" que propose le Conseil Economique et Social:

Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers à la Cour sont inamovibles. Toutefois, le déplacement d'un de ces juges peut avoir lieu par une nomination nouvelle et de son consentement.
En cas d'infirmité ou d'inconduite, ils ne peuvent être suspendus, révoqués ou déplacés que par jugement et suivant les conditions déterminées par la loi.

346. L'article 92

- Cet article dispose:

"Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi."

- Le Conseil Economique et Social se prononce en faveur du maintien de l'article 92.

Maintien du texte actuel

347. L'article 93

- Cet article dispose:

"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."

- Compte tenu de l'ambiguïté du concept "d'exercice gratuit d'une fonction salariée", le Conseil Economique et Social propose de remplacer l'article 93 par la simple disposition suivante:

La loi détermine les cas d'incompatibilité avec le statut de membre de l'ordre judiciaire.

348. Les articles 94 et 95

- Ces articles disposent:

. Article 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. - 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."

. 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."

- Dans le cadre de son premier avis, le Conseil Economique et social s'était prononcé comme suit par rapport aux articles 94, alinéa 2 et 95, déclarés révisables.

"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'il-

légalité 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."

- Tout en confirmant les vues exprimées dans son premier avis, le Conseil Economique et Social propose de situer les dispositions de l'article 95 au début du nouveau chapitre sur les juridictions.

Par ailleurs, il rappelle qu'il se prononce en faveur de l'introduction du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois (voir à ce sujet le chapitre II du présent avis).

Aussi les articles 94 et 95 actuels sont-ils à supprimer.

4. LES AUTRES ORGANES CONSTITUTIONNELS

41. Du Conseil d'Etat

- L'article 76, alinéas 2 et 3 dispose:

"Il y aura, à côté du Gouvernement, un conseil appelé à délibérer sur les projets de lois 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."

- 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 et de ne plus le faire figurer sous le chapitre V actuel "Du Gouvernement", mais d'y consacrer un chapitre spécifique, comme le Conseil Economique et Social l'avait proposé dans le cadre de son premier avis relatif sur le texte de notre Constitution.

- En ce qui concerne le délai endéans lequel le Conseil d'Etat est appelé à formuler ses avis en matière législative et réglementaire, le Conseil Economique et Social estime que l'absence actuelle de toute disposition à cet égard confère, du moins en théorie, un droit de veto au Conseil d'Etat à l'égard des travaux de la Chambre des Députés, ce qui est difficilement compatible avec le principe de la compétence exclusive de la Chambre en matière législative, le Conseil d'Etat ne faisant pas fonction, comme dans d'autre pays, de Sénat ou de deuxième Chambre dans notre système constitutionnel.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il que l'article 76 de notre Constitution prévoie que la loi pourra fixer un délai en-déans lequel le Conseil d'Etat sera appelé à arrêter ses avis en matière législative et réglementaire.

- En ce qui concerne les attributions du Conseil d'Etat, le Conseil Economique et Social est d'avis de transférer la matière du contentieux administratif et fiscal, tant d'annulation que de

pleine juridiction et pour tous les degrés de juridiction, à des tribunaux de l'ordre judiciaire institués à cet effet et composés, au moins en partie, par des spécialistes en la matière soumis au statut de magistrat professionnel.

Une telle réforme aurait notamment le mérite de prendre en compte les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, approuvée par la loi luxembourgeoise du 29 août 1953, qui prévoit que "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue... par un tribunal indépendant et impartial...", cette disposition ayant d'ailleurs fait l'objet d'une interprétation large par la Cour des droits de l'homme qui a estimé que l'impartialité du juge et le droit à un procès équitable ne se définissent pas seulement de manière subjective par l'absence de préjugé ou de parti pris, mais répondent à une démarche objective amenant à rechercher s'ils offrent les garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime aux yeux du justiciable.

Le Conseil Economique et Social considère en effet que:

- . le cumul des compétences en matière législative et contentieuse entraîne une certaine confusion des pouvoirs en ce qu'elle amène les membres du Comité du Contentieux à être juges et parties, dans la mesure où ils ont collaboré à la prise de position du Conseil d'Etat au sujet de mesures législatives ou réglementaires faisant l'objet des litiges qui leur sont soumis;
- . le mode de nomination des membres du Conseil d'Etat n'est pas de nature à favoriser la complète neutralité politique, pourtant nécessaire à l'exercice de toute fonction juridictionnelle. Le dosage politique, qui préside actuellement à la composition du Conseil d'Etat, lui confère en fait l'aspect d'une deuxième Chambre qui, normalement, ne devrait pas être chargée de missions juridictionnelles en matière administrative ou fiscale;
- . la situation professionnelle des membres du Conseil d'Etat qui n'exercent leur fonction qu'à titre accessoire au sein de ce Conseil, ne correspond guère au statut des membres de l'ordre judiciaire, dégagés de toutes autres préoccupations professionnelles.

- Quant à l'organisation pratique du Conseil d'Etat, le Conseil Economique et Social propose de régler la composition et l'exercice des attributions de celui-ci par la loi.

- Compte tenu de ce qui précède, l'article nouveau afférent concernant le Conseil d'Etat serait à libeller comme suit:

Le Conseil d'Etat est appelé à émettre son avis sur:

- les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés;
- les projets de règlements grand-ducaux, sauf urgence;
- les projets de règlements ou d'arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités, sauf urgence;
- toutes questions qui lui seront déférées par le Grand-Duc, par le Gouvernement ou par la Chambre des Députés.

La loi règlera la procédure en matière d'urgence et fixera le délai dans lequel les avis du Conseil d'Etat seront émis.

La composition et l'organisation du Conseil d'Etat, ainsi que la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

42. De la Chambre des Comptes

- L'article 105 dispose:

"Une Chambre des comptes est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous les comptables envers le trésor public.

La loi règle son organisation, l'exercice de ses attributions et le mode de nomination de ses membres.

La Chambre des comptes veille à ce qu'aucun article de dépense du budget ne soit dépassé.

Aucun transfert d'une section du budget à l'autre ne peut être effectué qu'en vertu d'une loi.

Cependant les membres du Gouvernement peuvent opérer, dans leurs services, des transferts d'exédents d'un article à l'autre dans la même section, à charge d'en justifier devant la Chambre des Députés.

La Chambre des comptes arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés avec les observations de la Chambre des comptes."

La Chambre des Comptes est un organisme qui a pour mission de contrôler la gestion financière de l'Etat et de juger les contestations qui peuvent s'élever au sujet de cette gestion.

Le Conseil Economique et Social constate que le texte actuel de l'article 105 ne s'oppose pas à une adaptation éventuelle, par le législateur, de la mission de la Chambre des Comptes à l'évolution du rôle de l'Etat dans l'économie et à ses engagements financiers afférents.

Ainsi, à l'instar des contrôles existant à l'étranger, les engagements financiers de l'Etat dans différentes sociétés et dans des établissements publics devraient être soumis au contrôle ex post de la Chambre des Comptes.

En effet, actuellement, l'affectation par les établissements publics et les sociétés des crédits budgétaires leurs alloués n'est pas soumise au contrôle des dépenses ex post de la Chambre des Comptes, à moins que les lois organiques afférentes n'en disposent autrement (ex: aide au développement, fonds culturel).

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social donne à réfléchir s'il ne serait pas opportun d'étendre les compétences et le champ d'activité de la Chambre des Comptes, notamment pour mieux mettre la Chambre des Députés en mesure d'apprécier, de suivre et de contrôler certains engagements financiers de l'Etat.

- Compte tenu de ces considérations, le Conseil Economique et Social propose de maintenir les dispositions de l'article 105 dans la nouvelle Constitution.

Maintien du texte actuel

43. Du Conseil Economique et Social

- Dans le cadre de son premier avis, le Conseil Economique et Social, dans une conception moderne de nos démocraties, avait estimé opportun d'associer également les partenaires socio-économiques, par la voie consultative, au fonctionnement des institutions de l'Etat.

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

- L'article nouveau relatif au Conseil Economique et Social, à inscrire dans la Constitution aurait la teneur suivante:

Le Conseil Economique et Social est un organe consultatif qui étudie, à la demande du Gouvernement ou de sa propre initiative, les problèmes économiques, financiers et sociaux d'intérêt national.

La composition, l'organisation et les attributions du Conseil sont réglées par la loi.

44. Des Chambres professionnelles

- Dans la 1ère partie de son avis, le Conseil Economique et Social avait décidé d'approfondir ses vues quant à la place à réserver aux Chambres professionnelles dans la Constitution.

Le Conseil Economique et Social constate que les Chambres professionnelles, désignées par la voie de l'élection, sont des institutions de droit public qui assistent les pouvoirs législatif et exécutif dans l'approche des problèmes intéressant leurs ressortissants.

Ainsi, il est incontestable que les Chambres professionnelles, par le biais de leurs fonctions consultatives et de leur droit de proposition, se trouvent directement associées à l'exercice de la puissance publique et se trouvent investies de ce fait d'une responsabilité spécifique dans la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Dans cette optique, les lois organiques des Chambres professionnelles leur ont conféré des attributions spécifiques en vue de sauvegarder et de défendre les intérêts de leurs ressortissants respectifs.

Pour ces raisons, le Conseil Economique et Social propose de consacrer l'existence des Chambres professionnelles dans la Constitution.

- L'article nouveau concernant les Chambres professionnelles serait à libeller comme suit:

Les Chambres professionnelles sont des organes consultatifs constitués sur base électorale et jouissant de la personnalité juridique.

Elles sont appelées à émettre leurs avis sur les projets ou propositions de loi et sur les projets de règlement dans les conditions à fixer par la loi et ont le droit de faire des propositions au Gouvernement, que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci.

La composition, l'organisation et les autres attributions des Chambres professionnelles sont réglées par la loi.

- Au delà de l'inscription formelle des Chambres professionnelles dans la Constitution, le Conseil Economique et Social aimerait rendre attentif au fait que celles-ci doivent être mises en mesure d'accomplir leur mission consultative conformément à la loi. Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social fait un appel à toutes les parties en cause pour respecter certaines règles, afin de garantir un fonctionnement correct des Chambres professionnelles, notamment par l'octroi de délais raisonnables pour la formulation de leur avis.

- De plus, le Conseil Economique et Social tient à souligner que les attributions actuelles des Chambres professionnelles, notamment leurs compétences en matière de formation professionnelle, sont à maintenir dans la loi organique.

5. LES COMMUNES

51. L'article 107

- L'article 107 dispose:

"(Révision du 13 juin 1979) (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 qui remplissent, outre les qualités requises par l'article 52 de la Constitution, les conditions de résidence fixées 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 bourgmestres et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux.

(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 oeuvre 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."

- Le Conseil Economique et Social a pris connaissance de la loi communale du 13 décembre 1988.

Il constate que les dispositions actuelles de cette loi ne heurtent pas les principes inscrits à l'article 107 de la Constitution.

La loi prévoit entre autres:

- . le référendum sur initiative populaire;
- . la responsabilité du collège des bourgmestres et échevins devant le Conseil communal.

Le Conseil Economique et Social, faisant siennes les considérations développées au sujet de ces deux points dans l'exposé des motifs du projet de loi portant réforme de la législation communale, estime que les principes y retenus devraient figurer dans l'article 107 de la Constitution.

L'article 107 serait à modifier comme suit:

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

Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants qui remplissent les conditions fixées par la loi.

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.

La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestres et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux.

Le Conseil communal met en cause la responsabilité du collège échevinal par le vote d'une motion de censure, dont la mise en oeuvre est réglée par la loi.

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 oeuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.

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.

Les électeurs peuvent être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions à déterminer par le Conseil communal. Le référendum est de droit lorsque les électeurs en font la demande dans les conditions fixées par la loi.

Dans tous les cas, le référendum n'a qu'un caractère consultatif.

52. L'article 108

- Cet article dispose:

"La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales."

- Le Conseil Economique et Social se prononce pour le maintien de l'article 108.

Maintien du texte actuel

53. La publication des règlements communaux

- Le Conseil Economique et Social constate que la publication des règlements communaux se fait souvent sous forme archaïque (affichage à durée limitée dans le casier communal), impropre à l'information des citoyens sur des dispositions complexes (exemple: règlement des bâtisses).

- Afin de remédier à cette situation, plusieurs solutions peuvent être envisagées:

- . la publication des règlements communaux ou, tout au moins, indication de leur existence dans le mémorial (mémorial D);
- . la mise en place, par le Ministère de l'Intérieur, d'un relevé et d'une collection accessible au public concernant tous les règlements existant au niveau des communes.