

A-3441⁻¹/21-57

Doc. parl. n^{os} 7700/06 et 7700/08



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

du 7 octobre 2021

sur

les amendements parlementaires à la proposition de révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

Par dépêche du 8 juillet 2021, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements parlementaires du 22 juin 2021 apportés à la proposition de révision constitutionnelle n° 7700.

Les dix-sept amendements ont été élaborés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle pour tenir compte des avis des instances consultées et plus particulièrement des suggestions que le Conseil d'État a formulées dans son avis du 9 mars 2021.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics avait émis son avis sur la proposition de révision initiale en date du 26 mars 2021. Elle se réfère aux observations formulées dans cet avis, observations qui, au regard des amendements, gardent toute leur pertinence.

Dans une observation préliminaire, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle fait remarquer que "*les amendements 1 à 10, de nature technique, visent à pallier des problèmes (...) liés notamment aux mises en vigueur successives des différentes propositions de révision*". Dans son avis n° A-3441 du 26 mars 2021, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait rendu attentif aux difficultés engendrées par des mises en vigueur successives, en relevant que l'on risquera finalement d'avoir un texte constitutionnel présentant des oublis, des redites, des incohérences et des contradictions.

En date du 27 juillet 2021, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté des amendements supplémentaires (n° 7700/08) à la proposition de révision constitutionnelle, sans que ceux-ci aient été soumis pour avis à la Chambre. Elle en tient néanmoins compte dans le présent avis, notamment au regard des modifications concernant l'amendement 5 ci-après.

Examen des amendements (n° 7700/06)

Ad amendements 1 à 3

Il est proposé de remplacer dans les articles 5, 6, 36 et 44 du texte de réforme de la Constitution les termes "*majorité qualifiée*" par ceux de "*dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution*". Ces amendements sont basés sur l'hypothèse selon laquelle la mise en vigueur de la proposition de révision sous avis précéderait celle des propositions de révision des chapitres II, IV et Vbis de la Constitution.

Les termes "*majorité qualifiée*" sont définis dans la proposition de révision relative au chapitre IV, concernant la Chambre des députés (document parlementaire n° 7777). Selon le commentaire des amendements 1 à 3, les termes "*majorité qualifiée*" pourront être réintroduits suite à l'adoption de la proposition de révision n° 7777.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que cette façon de procéder constitue une mauvaise façon de légiférer, surtout dans le domaine du droit constitutionnel. De tels artifices auraient pu être évités si la Chambre des députés avait voté la révision constitutionnelle prévue au document parlementaire n° 6030³⁰.

Ad amendement 5

Par cet amendement, il est proposé de supprimer les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution. En ce qui concerne la suppression des articles 21, 22 et 29, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'observations à formuler.

Concernant l'article 30, qui prévoit que "*nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du gouvernement*", la Chambre ne s'oppose pas non plus à la suppression.

Toutefois, l'article 31 est également abrogé. Il est libellé comme suit:

"Les fonctionnaires publics, à quelque ordre qu'ils appartiennent, les membres du gouvernement exceptés, ne peuvent être privés de leurs fonctions, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi."

Cet article est supprimé au motif qu'il ferait double emploi avec le nouvel article 97 introduit par la proposition de révision sous avis. Or, il n'en est rien, puisque ledit article 97 traite de la responsabilité de l'État pour le dommage causé par les mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. La proposition de révision constitutionnelle n° 6030³⁰ avait remplacé le texte de l'article 31 par une disposition nouvelle (inscrite à l'article 110, paragraphe (3)), libellée comme suit:

"Le statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi."

La Chambre constate que ce texte est repris par les amendements parlementaires n° 7700/08 au nouvel article 38, paragraphe (3), ce qu'elle ne peut qu'approuver. Dans son avis complémentaire n° 60.469 du 16 juillet 2021 sur la proposition de révision en question, le Conseil d'État avait en effet recommandé d'insérer cette disposition à l'article 38.

Ad amendement 6

La renumérotation de l'article 32bis de la Constitution actuellement en vigueur en un article 26bis avec l'argument que le texte de l'article 32bis serait repris par la proposition de révision n° 7755 est totalement incompréhensible, étant donné que cette

proposition de révision a repris textuellement l'article 32bis dans un nouvel article 20. Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, l'amendement 6 est ainsi superfétatoire.

Ad amendement 7

Le problème du vide juridique que les auteurs de la proposition de révision sous avis soulèvent en relation avec l'omission de reprendre les articles 46 et 47 de la Constitution actuellement en vigueur a également été signalé par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis du 26 mars 2021. La Chambre y avait proposé d'insérer au chapitre IV un article 64bis nouveau, inspiré de l'article 75 prévu au document parlementaire n° 6030³⁰.

Ad amendement 8

Cet amendement propose d'abroger l'article 51, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, qui fait double emploi avec l'article 2 introduit par la proposition de révision sous avis. La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve cet amendement.

Ad amendement 9

L'amendement 9, qui reprend le texte de l'article 22 prévu au document parlementaire n° 6030³⁰, tend à introduire dans la Constitution un article 31bis libellé comme suit:

"Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule."

Cet amendement est encore incompréhensible, puisque le même texte relatif au serment est inscrit à l'article 17 prévu au document parlementaire n° 7755 (relatif à la révision du chapitre II de la Constitution). Il est partant superfétatoire.

Par ailleurs, la Chambre relève que la disposition sur le serment n'a pas sa place dans une section qui traite des objectifs à valeur constitutionnelle.

Finalement, le document parlementaire n° 7755 comporte déjà un article 31bis, prévoyant que l'État garantit le droit au travail et veille à l'exercice de ce droit. Cette disposition serait donc supprimée et remplacée par le nouvel article 31bis que les amendements sous avis se proposent d'introduire, ce qui n'est certainement pas l'intention des auteurs du texte.

Ad amendement 11

Suite aux observations du Conseil d'État, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle reprend la formulation des deux premiers alinéas de l'article 49 prévu par la proposition de révision n° 6030³⁰.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, tout en approuvant ce texte, regrette que les deux derniers alinéas du même article 49 n'ont pas été repris. Ces alinéas prévoient, d'une part, que "*la Chambre des députés n'approuve les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution*" et, d'autre part, que "*les traités ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois*".

Ad amendement 12

Sur proposition du Conseil d'État, l'article 37 de la proposition de révision initiale est modifié pour y prévoir que le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois "*de leur adoption*" (à la place de "*du vote*") par la Chambre des députés. Cette adaptation trouve l'accord de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Ad amendement 13

Nonobstant les objections pertinentes de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Conseil d'État, qui ont proposé d'omettre l'article 41, paragraphe (1), de la proposition de révision originale, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle maintient celui-ci, qui confère au Grand-Duc le titre de commandant de l'Armée.

La Commission remplace toutefois la phrase "*le commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du gouvernement*" par une nouvelle phrase qui dispose que le "*commandement est exercé sous la responsabilité du gouvernement*".

Pour clarifier la situation, il importe de connaître les prérogatives que les auteurs du texte entendent attacher au "*titre de commandant de l'Armée*". Le commentaire de l'article 41 de la proposition de révision initiale est ambigu. En effet, selon ce commentaire, le texte doit assurer "*un lien entre le Chef de l'État et l'Armée*" et "*la formulation proposée reflète mieux la pratique que celle actuellement inscrite à l'article 37*". Étant donné que le nouveau texte introduit par l'amendement 13 sous avis précise que "*ce commandement (de l'Armée) est exercé sous la responsabilité du gouvernement*", il faut en conclure que les auteurs de la proposition de révision entendent réserver l'exercice du commandement de l'Armée au Grand-Duc, alors que le gouvernement assume la responsabilité. Cette formulation permet d'admettre que le Grand-Duc doit continuer à assurer le commandement de l'Armée. Toutefois, comme la personne du Chef de l'État est inviolable (nouvel article 32, paragraphe (1)), toutes les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du gouvernement, qui en assume la responsabilité (nouvel article 32, paragraphe (3)). Les dispositions de l'article 41 sur le commandement de l'Armée par le Grand-Duc ne constituent donc qu'une application des principes précités prévus à l'article 32.

Dans sa prise de position du 25 février 2021 sur la proposition de révision constitutionnelle sous avis, le gouvernement exprime l'opinion que "*le Grand-Duc ne dispose pas de réels pouvoirs de commandement de l'Armée*", mais que, "*en précisant que le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'Armée, le lien historiquement fort du*

Grand-Duc avec l'Armée luxembourgeoise continue à trouver un ancrage dans le texte constitutionnel".

Pour la Chambre, il faut que la nouvelle Constitution soit conçue et rédigée de façon à organiser l'exercice réel des pouvoirs et à omettre toutes les dispositions considérées comme "fictives". Par conséquent, elle maintient sa proposition de supprimer l'article 41, paragraphe (1).

Sous la réserve des considérations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les amendements parlementaires à la proposition de révision constitutionnelle lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 octobre 2021.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF