

**A-3441/21-15**

**Doc. parl. n° 7700**



**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](mailto:chfep@chfep.lu) | [www.chfep.lu](http://www.chfep.lu)

# A V I S

**du 26 mars 2021**

**sur**

**la proposition de révision des chapitres I<sup>er</sup>,  
III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

Par dépêche du 8 décembre 2020, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de révision constitutionnelle spécifiée à l'intitulé.

Ladite proposition de révision constitutionnelle s'inscrit – d'après les explications fournies à l'exposé des motifs y joint – dans une nouvelle démarche retenue par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés, démarche qui, d'une part, consiste dans la remise en question du consensus sur une révision d'ensemble de la Constitution du 17 octobre 1868, concrétisée par la proposition définitive adoptée par la Commission en juin 2018, et qui, d'autre part, est la suite de la décision prise vers la fin de l'année 2019 de procéder "*à une révision de la Constitution actuelle par étapes et par blocs, et en fonction des priorités arrêtées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle*".

La proposition de révision sous avis a dès lors pour objet de réformer différents chapitres de l'actuelle Constitution, en révisant le texte existant et en introduisant de nouvelles dispositions traitant notamment de l'organisation et de l'administration de l'État, du Chef de l'État, du gouvernement, des communes, des établissements publics, des chambres professionnelles et des communautés religieuses.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations qui suivent.

### **Considérations préliminaires**

La décision de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de procéder à "*une révision substantielle de la Constitution actuelle (par étapes) au lieu d'élaborer une toute nouvelle Constitution*" mérite quelques réflexions circonstanciées. Tout observateur attentif de l'évolution des travaux en matière de révision constitutionnelle au cours des dernières années reste perplexe face aux tergiversations de certaines forces politiques. Il est difficile de dégager les raisons évidentes qui sont à la base de la décision de remise en cause du consensus des vingt dernières années pour procéder à une révision constitutionnelle globale.



La nouvelle Constitution aurait dû, selon la volonté exprimée par tous les partis politiques, être soumise à un référendum décisionnel conformément à l'article 114 de l'actuelle Constitution. Or, en procédant par étapes, le recours à plusieurs référendums agencés d'après les votes successifs de la Chambre des députés s'avère très difficile, sinon impossible. Un danger à ne pas sous-estimer en relation avec la procédure choisie d'un vote par étapes est celui d'avoir finalement un texte constitutionnel présentant des oublis, des redites, des incohérences, voire des contradictions. L'on constate d'ores et déjà que la seule renumérotation des articles n'est pas sans présenter quelques difficultés. Après avoir voté sur les différents chapitres modifiés, l'un après l'autre, il faudra peut-être procéder à un ordonnancement nouveau de la Constitution et à un toilettage des textes nécessitant en définitive quand même un vote sur l'ensemble de la Constitution. Tous ces désavantages pourraient être évités en continuant et en menant à bon terme la proposition de révision constitutionnelle n° 6030.

L'avenir montrera si le Grand-Duché disposera enfin d'une Constitution moderne répondant aux exigences du 21<sup>e</sup> siècle ou s'il continuera d'être doté d'une Constitution rapiécée gardant toutes les allures d'une conception de droit constitutionnel du 19<sup>e</sup> siècle.

### **Examen des articles**

#### **Ad article 1<sup>er</sup>**

Cet article modifie le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution actuellement en vigueur. L'intitulé dudit chapitre est adapté en y supprimant la référence au Grand-Duc et en y ajoutant les termes "*et de ses habitants*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que, dans le corps du texte de ce chapitre, les articles qui se réfèrent aux "*habitants*", à savoir plus précisément à la nationalité et aux droits politiques de ces derniers, font défaut (ces articles faisaient partie d'une section 3 dans le chapitre I<sup>er</sup> de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030<sup>30</sup>). La Chambre estime qu'il s'agit d'un oubli qui doit être redressé. Il faudra par conséquent compléter le chapitre I<sup>er</sup> introduit par le texte sous avis par une section 3 nouvelle, reprenant les dispositions de la prédite section 3 du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>. Les articles subséquents devront alors être renumérotés en conséquence.

Les nouveaux articles du chapitre I<sup>er</sup> appellent les observations suivantes.

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

L'article sous rubrique reprend la formulation de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution actuellement en vigueur: "*le Grand-Duché de Luxembourg est un État démocratique, libre, indépendant et indivisible*". En utilisant les termes "*Grand-Duché*", le texte commence par la définition du régime politique, ces termes impliquant que le Luxembourg est une monarchie.

Dans son avis n° 48.433 du 6 juin 2012 sur la proposition de révision constitutionnelle n° 6030, le Conseil d'État avait relevé que, en utilisant cette formulation, le texte s'éloignerait "*des principes de clarté et de cohérence*" entourant la proposition de révision et qu'il y aurait un manque de logique dans l'ordonnancement du texte. En effet, il convient, d'abord, d'énoncer dans un premier article les caractéristiques de l'État et, ensuite, de déterminer dans un article subséquent (en l'occurrence l'article 2) le régime politique. En procédant ainsi, le nouveau texte de la Constitution suivra l'exemple des Constitutions d'autres pays européens, tels que de la France, de la Belgique ou encore de l'Espagne, les Lois fondamentales de ces pays commençant toutes par définir les caractéristiques essentielles de l'État avant de déterminer le régime politique.

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il convient donc de reprendre dans la proposition de révision sous avis le texte prévu dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup> et selon lequel "*le Luxembourg est un État démocratique, libre, indépendant et indivisible*".

## Article 2

Suite aux observations formulées par la Chambre quant au nouvel article 1<sup>er</sup> ci-avant, elle demande de reprendre également les dispositions de l'article 2 dans les termes énoncés au document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>. Par conséquent, ledit article 2 doit être complété par un nouvel alinéa 3, ayant la teneur suivante: "*Il porte la dénomination de 'Grand-Duché de Luxembourg'*".

## Ad article 2

La proposition de révision sous avis prévoit d'insérer une disposition sur les non-Luxembourgeois à la suite de l'article 10bis de la Constitution en vigueur, disposition qui est actuellement inscrite à l'article 111. Dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>, cette disposition fait l'objet de l'article 16 sous le chapitre 2, ayant trait aux droits et libertés.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de placer la disposition en question dans la nouvelle section 3 à insérer au chapitre I<sup>er</sup> (cf. Ad article 1<sup>er</sup> ci-avant).

L'article 2, paragraphe (2), de la proposition de révision constitutionnelle prévoit de supprimer les articles 21, 22 et 29 de la Constitution. Pour des raisons d'ordre législative, la Chambre propose de reléguer l'abrogation de ces articles dans une disposition finale du texte.

## Ad article 3

L'article 3 modifie le chapitre III, renommé "*Du Grand-Duc*", qui comporte les articles 32 à 49 (à renuméroter suivant les modifications proposées ci-avant sub Ad article 1<sup>er</sup>). Ceux-ci appellent les remarques qui suivent.

## Article 32

L'article 32 regroupe les dispositions qui déterminent le rôle du Chef de l'État et qui arrêtent ses attributions constitutionnelles. Le paragraphe (1) reprend les dispositions de l'article 33 de la Constitution actuellement en vigueur, article selon lequel "*le Grand-Duc est le Chef de l'État (...)*".

Pour rester dans la logique du titre de la section I<sup>re</sup>, qui traite "*de la fonction du Chef de l'État*", il est nécessaire – pour des raisons de clarté et de cohérence du texte – d'employer dans toutes les dispositions de la Constitution les termes "*Chef de l'État*" au lieu de la notion de "*Grand-Duc*" lorsqu'il s'agit de définir les fonctions du Chef de l'État. En effet, les termes "*Grand-Duc*" et "*Chef de l'État*" ne sont pas synonymes et ne peuvent pas être échangés pour définir, dans le cadre constitutionnel, les mêmes fonctions.

La Constitution originale de 1868 n'emploie pas la notion de "*Chef de l'État*", qui n'a été introduite dans le texte que par la révision du 12 janvier 1998. Pour éviter tout malentendu et toute ambiguïté en ce qui concerne le rôle du Chef de l'État, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose d'employer les termes "*Chef de l'État*" lorsqu'il s'agit de déterminer les fonctions constitutionnelles qui lui sont réservées. Cela évitera des difficultés d'interprétation dans l'application des dispositions constitutionnelles. Les articles 44 et 49 emploient d'ailleurs à juste titre les termes "*Chef de l'État*".

L'utilisation du terme "*Grand-Duc*" pourrait prendre à l'article 32, paragraphe (3), une signification particulière, ledit article prévoyant que "*les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du gouvernement (...)*". En appliquant ce texte aux dispositions du Chef de l'État, il paraît évident qu'elle ne vise que les dispositions prises dans l'exercice des fonctions de Chef de l'État, limitativement fixées par la Constitution. Or, en se référant aux dispositions du "*Grand-Duc*", la formulation risque d'interférer dans la vie privée du Chef de l'État.

Au vu de ces considérations, la Chambre propose donc de remplacer le terme "*Grand-Duc*" par ceux de "*Chef de l'État*" dans tous les articles qui, dans la proposition de révision sous avis, ont trait aux fonctions du Chef de l'État, comme ceci est prévu dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>.

## Articles 33 à 35

Les auteurs de la proposition de révision ont renversé la suite des dispositions des articles sous rubrique, par rapport à celle prévue dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>.

À l'article 34, toute référence à la dénonciation des traités, à leur conformité avec la Constitution et à leur place dans la hiérarchie dans l'ordre juridique interne a été omise.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le libellé du texte prévu par le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup> est nettement plus clair et précis et elle recommande de reprendre celui-ci dans la proposition de révision sous examen.

### Article 36

Les dispositions constitutionnelles relatives à l'état de crise font l'objet d'un article à part dans la proposition de révision. D'un point de vue formel, cette modification trouve l'accord de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Quant au fond, la Chambre tient à rappeler certaines observations qu'elle avait déjà présentées dans son avis n° A-2800 du 19 avril 2016 sur la proposition de révision n° 6938 de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution. Ainsi, la Chambre rappelle que les dispositions relatives à l'état de crise doivent impérativement être formulées de manière concise et claire afin d'éviter une utilisation abusive de celles-ci et une atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis par les pouvoirs d'exception accordés au pouvoir exécutif dans ce cadre.

D'après le nouvel article 36 (qui reprend mot pour mot le texte de l'actuel article 32, paragraphe 4), trois circonstances dites exceptionnelles, prises individuellement et non cumulables, peuvent déclencher le pouvoir du Grand-Duc de prendre des mesures réglementaires d'urgence:

- une crise internationale;
- les menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population;
- le cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que les termes employés par le texte restent vagues et laissent toujours au pouvoir exécutif une grande latitude pour justifier la prise de décisions exceptionnelles. Elle rappelle qu'elle est d'avis qu'il faudrait restreindre les possibilités permettant de prendre des règlements d'urgence et limiter celles-ci aux seuls cas où le fonctionnement normal des institutions ou la sécurité ou la santé des citoyens seraient réellement en danger. La Chambre rappelle par ailleurs sa proposition d'adopter une loi fixant les différentes catégories de mesures à prendre en fonction de la gravité de la situation, ceci pour permettre de mieux cerner la notion "*état de crise*".

Le texte de la proposition de révision prévoit en outre toujours que le Grand-Duc peut prendre des mesures réglementaires "*en toutes matières*", y compris donc dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle à ce sujet que les règlements d'exception adoptés sur la base de l'article 32, paragraphe (4), peuvent seulement déroger à des dispositions légales existantes, mais non pas aux dispositions de la Constitution elle-même ni à celles de traités internationaux.

Or, la règle selon laquelle des dérogations aux dispositions de la Constitution ne sont pas permises durant l'état de crise n'a déjà pas été respectée en pratique, ceci dans le cadre de l'état de crise qui a été déclaré par l'adoption du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

En effet, ledit règlement grand-ducal avait créé une nouvelle infraction pénale, en prévoyant que les infractions commises par les personnes physiques aux mesures de lutte contre la maladie Covid-19 seraient punies d'une amende ayant le caractère d'une peine de police. Les infractions (contraventions) et amendes (peines de police) en question avaient donc bien un caractère pénal.

Or, l'article 14 de la Constitution institue le principe de légalité des peines en disposant que *"nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi"*. De plus, l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution prévoit expressément que les mesures prises durant l'état de crise par le Grand-Duc (ou par le gouvernement) *"peuvent déroger à des lois existantes"*, mais doivent *"être conformes à la Constitution et aux traités internationaux"*. Des infractions et amendes pénales ne peuvent donc être créées que par la loi et non pas par un règlement grand-ducal, ceci également durant l'état de crise.

En d'autres termes, les mesures réglementaires adoptées pendant l'état de crise peuvent déroger à des textes légaux existants (le cas échéant à une loi prévoyant une amende pénale en modifiant celle-ci), mais non pas aux dispositions de la Constitution, ce qui est évident puisque cette dernière comporte les normes fondamentales de l'État de droit et démocratique qu'est le Luxembourg. Dans les matières réservées à la loi formelle, il peut par ailleurs être dérogé à la loi, mais il ne peut pas être dérogé à la disposition constitutionnelle qui réserve une matière donnée à la loi. Cela est d'ailleurs confirmé par le commentaire joint à la proposition de révision de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution (document parlementaire n° 6938).

Les dispositions du règlement grand-ducal susvisé du 18 mars 2020 qui prévoyaient des amendes pénales pour les infractions commises par les personnes physiques aux mesures de lutte contre la maladie Covid-19 étaient dès lors contraires aux articles 14 et 32, paragraphe (4), de la Constitution.

Dans ce contexte, la Chambre s'interroge par ailleurs sur la conformité avec l'article 14 de la Constitution des dispositions actuellement en vigueur de l'article 12 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, traitant également des amendes et avertissements taxés prononcés en cas d'infractions commises par les personnes physiques aux mesures de lutte contre la propagation de la maladie Covid-19.

En effet, les dispositions concernant les infractions et amendes en question – ayant toujours un caractère pénal – ont tout simplement continué celles du règlement grand-ducal du 18 mars 2020, la loi susvisée du 17 juillet 2020 ne les ayant pas établies (cf. avis n° 60.261 du 16 juin 2020 du Conseil d'État sur le projet de loi n° 7606 portant



introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19): "*le projet de loi sous examen vise à organiser un cadre légal qui prend le relais du dispositif réglementaire adopté au titre de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution*". Or, l'article 14 de la Constitution dispose clairement que "*nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi*". Dans son avis n° 60.409 sur le projet de loi n° 7683 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, le Conseil d'État avait d'ailleurs formulé une opposition formelle pour violation dudit article 14. Le principe de légalité des peines inscrit à cet article fait partie des principes et droits constitutionnels auxquels il ne peut pas être dérogé en vertu des normes internationales déterminant les droits fondamentaux de l'homme et qui doivent impérativement être respectés dans le cadre des restrictions décidées par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les dispositions de l'article 12 précité (qui ne font que reprendre celles de l'article 6 du règlement grand-ducal susvisé du 18 mars 2020) devraient faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle, saisie à titre préjudiciel dans le cadre d'un litige par une personne concernée.

Concernant les dispositions constitutionnelles relatives à l'état de crise, la Chambre met finalement en garde contre les problèmes qui peuvent se poser en matière de contrôle des mesures réglementaires d'urgence adoptées par le pouvoir exécutif, problèmes qui ont notamment été soulevés par le Conseil d'État dans ses différents avis sur la proposition de révision n° 6938. Le texte constitutionnel ne prévoit d'ailleurs pas de moyen de contrôle direct et immédiat (surtout juridictionnel) des mesures d'urgence pour garantir l'utilisation limitée de telles mesures à des cas d'une gravité exceptionnelle et pour faire cesser, le cas échéant, immédiatement des règles portant atteinte aux normes constitutionnelles et internationales. En effet, le seul contrôle juridictionnel qui existe actuellement en la matière est un contrôle incident en application de l'article 95 de la Constitution.

#### Articles 37 à 40

Ces articles ne donnent pas lieu à des commentaires, sauf qu'il faudra remplacer le terme "*Grand-Duc*" par ceux de "*Chef de l'État*".

#### Article 41

Aux termes du paragraphe (1), "*le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'Armée*" et "*ce commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du gouvernement*".

Le texte actuel de la Constitution prévoit à l'article 37, dernier alinéa, que "*le Grand-Duc commande la force armée*". Aucun Chef de l'État luxembourgeois n'a, depuis 1868, commandé la force armée. Comment aurait-il pu le faire, alors que la



Constitution exige le contreseing ministériel pour toute disposition à prendre par le Chef de l'État?

La proposition de révision sous avis ne maintient pas à juste titre le texte de l'article 37 précité. Au commentaire de cette disposition, il est précisé que le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'Armée, "*assurant ainsi un lien entre le Chef de l'État et l'Armée*". La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que cette disposition est étrange, puisqu'elle entend gratifier le Grand-Duc d'un titre qui, à première vue, ne lui confère aucune attribution constitutionnelle en matière de "*force armée*". En effet, le texte proposé prévoit que le "*commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du gouvernement*".

En vertu de la Constitution, le Chef de l'État n'a qu'un seul titre, à savoir celui de Grand-Duc. Affubler le Chef de l'État du titre de "*commandant de la force armée*", tout en déclarant que ce titre est vide de sens, c'est montrer peu de respect envers la fonction de Chef de l'État.

Aussi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose-t-elle vivement de supprimer en entier le paragraphe (1), d'autant plus que la deuxième phrase de celui-ci n'apporte aucune clarification sur l'exercice du commandement de la force armée. Les termes utilisés de "*autorités militaires*" et "*autorité du gouvernement*" sont des nébuleuses juridiques à éviter dans un texte constitutionnel.

Le deuxième paragraphe de l'article 41 n'appelle pas d'observations (sauf qu'il faudra remplacer le terme "*Grand-Duc*" par ceux de "*Chef de l'État*").

#### Articles 53 et 54

Il convient de remplacer le terme "*Grand-Duc*" par ceux de "*Chef de l'État*".

#### Articles 44 à 49

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'a pas repris les dispositions prévues aux articles 46, 47 et 48 de la Constitution actuellement en vigueur.

Ces articles précisent que:

- toute loi doit être approuvée par la Chambre des députés (article 46);
- les projets de lois sont transmis à la Chambre des députés par le Grand-Duc (article 47);
- les députés ont le droit de présenter des propositions de lois (article 47);
- l'interprétation des lois par voie d'autorité est réservée à la Chambre des députés (article 48).

Si l'actuel article 48 peut être abrogé, il n'en est pas de même des articles 46 et 47, qui doivent être maintenus en attendant d'être repris dans le chapitre IV dans le cadre de la réforme de celui-ci, ayant trait à la Chambre des députés. Dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>, ces articles avaient trouvé leur place dans le chapitre 4, section 3, intitulée "*De l'adoption des lois*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de reprendre dans un article 64bis nouveau (à insérer dans le chapitre IV) le contenu des articles 46 et 47 actuellement applicables. Cet article 64bis pourrait prendre la teneur suivante, inspirée de l'article 75 prévu par le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>:

**"Art. 64bis.**

*Le gouvernement adresse à la Chambre des députés des projets de lois.*

*Chaque député a le droit de soumettre des propositions de lois à la Chambre des députés."*

La disposition de l'actuel article 46, selon laquelle l'assentiment de la Chambre des députés est requis pour toute loi, ne doit pas nécessairement être reprise de façon expresse puisque l'exigence y prévue est suffisamment ancrée dans les articles 59 et 65 de la Constitution.

L'article 49 de la Constitution actuelle – article non repris par le document parlementaire n° 7575 – peut être abrogé.

Le texte de l'actuel article 49bis est repris au nouvel article 5 prévu par la proposition de révision sous avis, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve.

Concernant la régence, le nouvel article 47, dernier alinéa, introduit par le texte sous avis, prévoit ce qui suit:

*"La régence prend fin à la majorité du successeur ou à la cessation de l'impossibilité temporaire du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles. Le gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin (sic!) de la régence."*

Si la régence est due à l'impossibilité du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles, elle prend fin si la cause de cette impossibilité n'est plus donnée. Or, qui doit constater que cette impossibilité n'existe plus? Selon le texte proposé, il devrait s'agir du gouvernement, puisque celui-ci "*en informe la Chambre des députés*" qui prend alors une décision, non pas pour constater la cessation de l'impossibilité de régner, mais seulement pour mettre fin à la régence.

L'impossibilité de régner faisant cependant l'objet d'une décision de la Chambre des députés, la cessation de cette impossibilité devrait également être constatée par la Chambre des députés.

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose par conséquent de conférer la teneur suivante à la dernière phrase de l'article 47:

*"Le gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet **de constater la cessation de l'impossibilité de régner et de mettre fin à la fin de la régence.**"*

#### **Ad article 4**

L'article 4 de la proposition de révision constitutionnelle sous avis modifie le chapitre V, intitulé "*Du Gouvernement*".

Ce chapitre, comprenant les articles 76 à 83, reprend les dispositions du chapitre 5 du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>. Il n'appelle pas de commentaires spécifiques de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (sauf qu'il faudra remplacer le terme "*Grand-Duc*" par ceux de "*Chef de l'État*").

#### **Ad article 5**

Cet article modifie le chapitre VII de la Constitution actuellement en vigueur.

Les dispositions dudit chapitre correspondent à celles du chapitre 8 prévu par le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>. Toutefois, ce chapitre 8 comportait une section 1<sup>re</sup> déterminant, en dehors de certaines dispositions spécifiques concernant la force publique, des règles générales relatives à l'administration de l'État.

Si la proposition de révision sous avis maintient l'approche retenue dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>, elle ne reprend pas la section 1<sup>re</sup>, traitant "*des règles générales d'administration*". Les auteurs de la proposition de révision n'indiquent aucun motif justifiant cette omission.

Le texte de l'article 108 du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup> est repris dans le chapitre XI, qui constitue un chapitre "*fourre-tout*" comportant des dispositions diverses, et les dispositions de l'article 110, paragraphes (1) et (2), sont reproduits à l'article 38 introduit par la proposition de révision sous avis.

Quant aux dispositions de l'article 109 et de l'article 110, paragraphe (3), elles ne sont cependant reprises dans aucune nouvelle disposition constitutionnelle.

Dans un souci de clarté et de cohérence, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande la reprise intégrale, dans le chapitre VII prévu par le texte sous avis, de la section 1<sup>re</sup> prémentionnée relative aux "*règles générales d'administration*", à l'exception de l'article 110, paragraphe (1), qui peut faire l'objet de l'article 38.

La Chambre relève qu'il est indispensable de maintenir dans le nouveau texte constitutionnel les dispositions de l'article 110, paragraphes (2) et (3), prévoyant

respectivement que "*aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une loi*" et que "*le statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi*".

La suppression de cette dernière disposition constitutionnelle relative au statut des fonctionnaires est inacceptable. Une disposition identique est d'ailleurs prévue pour les fonctionnaires communaux à l'article 107, paragraphe (2), du texte sous avis ainsi qu'à l'article 107, paragraphe (5), de la Constitution actuellement en vigueur.

### **Ad article 6**

L'article 6 remplace les dispositions constitutionnelles relatives aux communes.

Le texte prévu correspond à celui du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>. Il ne donne pas lieu à des observations.

### **Ad article 7**

Cet article reprend également les dispositions inscrites dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>, concernant les établissements publics et les organes professionnels.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle à ce sujet les remarques importantes qu'elle avait formulées dans son avis n° A-2550<sup>1</sup> du 25 novembre 2019 sur les amendements parlementaires du 28 juin 2019 à la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>) et que les chambres professionnelles avaient par ailleurs déjà présentées dans leur avis commun du 20 juillet 2015 sur les nouveaux articles 115 et 116 de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030 (articles introduits par les amendements parlementaires du 15 mai 2015) et dont il n'a toujours pas été tenu compte jusqu'à présent.

Dans le prédit avis commun, les chambres avaient – tout en appréciant que leur existence soit désormais consacrée dans le texte constitutionnel – relevé que la Constitution ne devrait pas laisser à la loi le choix de créer ou non des chambres professionnelles. Dans leur avis commun du 1<sup>er</sup> février 2021 sur la proposition de révision sous avis, elles ont d'ailleurs encore une fois raffermi leur position sur ce point.

Les chambres avaient en outre demandé dans leur avis du 20 juillet 2015 d'ancrer dans le texte constitutionnel leur droit d'initiative en matière législative ainsi que leur mission consultative.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande encore une fois de considérer ces observations et d'adapter comme suit les dispositions en question (qui sont maintenant les articles 110 et 111):

*"Art. 110. (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'État.*

(2) La loi ~~peut créer~~ crée des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique.

**Elles 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.**

(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.

*Art. 111. (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.*

**Les chambres professionnelles sont appelées à émettre leurs avis sur les projets ou propositions de lois et les projets de règlements, ainsi que sur leurs amendements, dans les conditions à fixer par la loi.**

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

*Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.*

*Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article ~~34~~ 33.*"

## **Ad article 8**

L'article 8 remplace le chapitre XI de la Constitution, comportant quelques "Dispositions générales".

Conformément à la demande formulée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics quant à l'article 5 ci-avant – demande de reprendre intégralement dans le chapitre VII du texte sous avis la section 1<sup>re</sup> du chapitre 8 du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup> ("Des règles générales d'administration") – l'article 113 nouveau, relatif à la publication des lois et règlements, pourra être supprimé.

Le nouvel article 115 détermine la procédure en matière de révision constitutionnelle.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que les dispositions relatives au référendum méritent une analyse plus approfondie. Elle ignore si la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné la question de l'opportunité d'une modification de l'article 115. Le recours à l'électeur en vue d'une participation plus importante aux affaires publiques doit être traité en relation avec l'article 77 du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup> sur le droit d'initiative législative. Cet article prévoit que cent vingt-cinq électeurs peuvent présenter à la Chambre des députés une proposition motivée aux fins de légiférer, proposition qui doit être soutenue par douze mille cinq cents électeurs pour pouvoir être traitée en séance publique.

Il est vrai qu'un référendum décisionnel n'est pas, quant à sa portée juridique, comparable au droit d'initiative législative. Néanmoins, il faut que la Chambre des députés indique, de façon non équivoque, aux électeurs sa position quant à une modification éventuelle des dispositions de l'article 115 et, le cas échéant, de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national. La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle dans ce contexte que, selon l'article 3 de cette loi, la demande en vue de l'organisation d'un référendum portant sur l'approbation ou le rejet d'une modification de la Constitution ayant fait l'objet d'un premier vote par la Chambre des députés peut être présentée par un comité d'initiative composé de cinq électeurs seulement.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec la proposition de révision constitutionnelle lui soumise pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 26 mars 2021.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF