

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 24 octobre 1986.

Monsieur le Président  
du Gouvernement

Hôtel de Bourgogne  
4, rue de la Congrégation

1352 LUXEMBOURG

Monsieur le Président,

Me référant à votre dépêche du 6 janvier 1986, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur la révision de la Constitution.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire



A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

s u r

la révision de la Constitution

Par dépêche du 6 janvier 1986, Monsieur le Président du Gouvernement et Monsieur le Ministre de la Justice ont invité la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics à leur soumettre ses réflexions sur le texte de notre Constitution.

Cette demande d'avis est conforme à la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984, par laquelle la coalition au pouvoir s'est engagée à initier "une réflexion sur le texte de notre Constitution", dans le cadre de laquelle "le Gouvernement fera examiner la place à réserver par la Constitution aux partis politiques du chef de leur concours à la formation de l'opinion publique".

Aux termes de la dépêche précitée, les organismes consultés sont invités "à ne pas limiter leurs réflexions à l'examen des articles actuellement sujets à révision" mais à se pencher également sur "le catalogue des droits et libertés des citoyens" ainsi que sur "l'actualisation de la terminologie du texte constitutionnel dans son ensemble".

Il est évident qu'un texte plus que centenaire emploie des termes démodés. Ce fait à lui seul ne plaiderait cependant pas forcément pour une mise à jour de la terminologie, alors que la loi fondamentale peut se permettre un ton plus solennel que la langue écrite courante. La Constitution n'est d'ailleurs pas une oeuvre de vulgarisation. D'autre part, l'insécurité juridique commence avec la terminologie.

Le Gouvernement souligne cependant dans sa dépêche précitée qu'un fossé sépare aujourd'hui le texte de certaines dispositions constitutionnelles et la pratique réelle. Ce fait risque de créer, à l'étranger notamment, des malentendus quant à la nature effective de notre régime politique. Ce n'est donc pas une simple mise à la mode qui doit être le but d'une révision approfondie de la Constitution, mais la mise en concordance du texte avec la coutume constitutionnelle.

C'est dans ce but que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics entend passer en revue l'ensemble du texte.

### Chapitre Ier.- Du territoire et du Grand-Duc

La question a été soulevée si la Constitution ne devrait pas être coiffée d'une déclaration de principe définissant le statut du Grand-Duché, son régime politique, son action à l'extérieur selon le droit international public ainsi que la garantie de liberté aux habitants de son territoire. A ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'un tel préambule mènerait à des redites inutiles, les mêmes choses étant à définir dans la déclaration préliminaire et à l'endroit voulu du texte constitutionnel lui-même, et dans les mêmes termes pour éviter toute insécurité juridique. En conséquence, la Chambre est d'avis qu'un texte préliminaire est superflu.

Les articles 1 à 8 formant le chapitre Ier concernent tant le territoire que le Grand-Duc.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il serait plus élégant de séparer ces dispositions en deux chapitres distincts, l'un comprenant les articles 1er et 2 relatifs au territoire, le deuxième étant réservé au régime politique du pays et au Grand-Duc. Au début de ce deuxième chapitre, il faudrait décrire d'une façon générale la forme de notre démocratie comme étant "... une monarchie constitutionnelle avec un parlement élu au suffrage universel, un gouvernement responsable devant la représentation élue et un pouvoir judiciaire indépendant".

De plus, si l'on veut donner une suite logique aux articles de la loi fondamentale, il faudrait placer l'article 32 avant les actuels articles 3 à 8.

### Chapitre II - Des Luxembourgeois et de leurs droits

A l'époque où la Constitution fut promulguée - 1868 - les droits du citoyen dans ses rapports avec l'Etat étaient encore fragiles et ne dépassaient pas les limites tolérées par l'idéologie prédominante de l'époque.

L'homme n'était pas vraiment encore au centre des préoccupations des pouvoirs publics d'alors. Aussi ces droits ont-ils connu au fil des décennies ci et là un accroissement.

Il s'agit désormais de revoir l'ensemble de ce problème, d'introduire les droits fondamentaux dans la loi de base tel un ensemble sacré et d'en faire ce que d'aucuns qualifient un "bloc constitutionnel".

Il importe de regrouper dans un contexte moderne et en tenant compte de l'évolution des idées et des moeurs les articles 9 à 31 figurant sous le chapitre II: Des Luxembourgeois et de leurs droits.

A l'instar de la constitution de la RFA\*, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose d'introduire en exergue au chapitre des droits fondamen-

\* Sous les yeux vigilants des vainqueurs, l'Allemagne de l'Ouest s'est dotée après la deuxième guerre mondiale d'une constitution exemplairement démocratique qui, ayant fait ses preuves pendant plus d'un quart de siècle, peut utilement servir de modèle en certains domaines.

taux des citoyens de notre pays un article pilote ainsi libellé:

"Les droits fondamentaux énoncés ci-dessous lient le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire à titre de droit directement applicable".

Cette disposition fait de la catégorie des droits fondamentaux des droits immédiatement sanctionnés par nos Cours et Tribunaux. Ces droits désormais dépassent le cadre purement littéraire. Ils deviennent norme positive et rigoureuse dans leur application.

L'article 9 qui traite la citoyenneté n'appelle pas de commentaire.

L'article 10 relatif à la naturalisation non plus.

L'article 11, par contre, semble très mal aéré. Les formulations sont souvent trop ramassées, les idées sont énoncées sans cohérence interne, l'articulat est souvent peu précis.

L'article 11 consacre plusieurs droits à la fois.

a) L'égalité qu'il consacre peut être formulée d'une manière plus contemporaine.

L'article 3 de la constitution allemande paraît parfait: "Tous les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. Nul ne doit être ni désavantagé ni favorisé en raison de son sexe, de son ascendance, de sa race, de son origine, de ses croyances et de ses conceptions religieuses et politiques".

Il faut y ajouter comme précision que "seuls les Luxembourgeois sont admissibles au fonctionnariat tant civil que militaire sauf les exceptions à établir par la loi dans des cas particuliers".

b) L'article 11 proclame ensuite que l'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

Cette formulation générale n'a plus aujourd'hui une signification assez précise.

La Chambre propose d'améliorer le texte en copiant tantôt sur la constitution allemande tantôt sur la Convention européenne des Droits de l'Homme.

"La dignité de l'homme est intangible. Les pouvoirs publics sont tenus de la respecter et de la protéger.

"Chacun a droit au libre développement de sa personnalité, pourvu qu'il ne porte pas atteinte aux droits d'autrui et à l'ordre constitutionnel.

"Chacun a le droit au respect de sa vie privée et familiale.

"Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle cons-

titue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sécurité publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Il faut que la Constitution, loi suprême du pays, rappelle à ceux qui sont appelés à nous gouverner que la zone privée doit rester pour le citoyen une zone de protection privilégiée.

Si on examine certaines dispositions nouvelles du Code civil, il faut se rendre à l'évidence qu'il n'a pas été fait beaucoup de cas de ce principe.

L'Etat a pris sur la vie familiale une emprise jamais connue. Il suffit de relire à ce sujet certaines dispositions introduites dans le Code civil par la loi du 6 février 1975 qui règle la minorité, la tutelle et l'émancipation. Il suffit qu'un des parents soit décédé pour que l'administration légale du survivant soit placée sous le contrôle du juge des tutelles.

Un juge souvent jeune, peu expérimenté, la plupart du temps peu motivé (il existe la fâcheuse hypothèse du juge peu averti et qui pêche par excès de zèle), participe désormais aux décisions qui concernent le mineur d'âge. C'est lui, par exemple, qui ordonnera le placement de fonds. L'intervention de l'Etat peut dépasser très vite dans le domaine délicat de l'éducation le seuil du supportable.

c) "La loi garantit le droit au travail et assure à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi organise la sécurité sociale, la protection de la santé et le repos des travailleurs et garantit les libertés syndicales."

Ce volet de l'article 11 ne donne pas lieu à de plus amples commentaires de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, sauf qu'il y a lieu de compléter la mention des libertés syndicales par la précision: "y compris le recours à la grève légitime".

Il en est de même pour la disposition finale de ce texte: liberté du commerce, etc.

Il échet peut-être de compléter ce texte en y ajoutant une disposition tirée de l'article 12 de la constitution allemande: "Tous les Luxembourgeois ont le droit de choisir librement leur profession, leur emploi et le lieu où ils reçoivent leur formation professionnelle. L'exercice de la profession peut être réglementé par la loi.

"Nul ne peut être astreint à un travail déterminé, si ce n'est à un service dans le cadre d'une obligation générale, égale pour tous et de caractère public.

"Le travail forcé n'est admissible que dans le cas d'une peine privative de liberté prononcée par un tribunal".

L'article 12 garantit la liberté individuelle.

Cet article peut être maintenu sauf qu'il échet de le compléter par certaines dispositions qui, au sentiment de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, sont à considérer comme essentielles:

a) "Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie."

Ce texte est copié sur l'article 6, alinéa 2, de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

b) "Le secret de l'instruction est garanti. Il est interdit d'informer, par quelque moyen que ce soit, sur une affaire judiciaire en cours d'instruction aussi longtemps que les tribunaux et Cour n'auront mis fin à l'instance par un jugement ou arrêt coulé en force de chose jugée."

Nous assistons quotidiennement au spectacle affligeant d'une presse qui jette à la pâture publique des citoyens prévenus d'un délit ou d'un crime. Souvent ces gens sont achevés par un journal de boulevard ou par un scribe en mal de sensations qui les accable avant que la justice n'ait pu se prononcer. Un acquittement interviendra souvent trop tard. La publicité antérieure aura fait l'opinion du lecteur et le proverbe romain s'appliquera désormais dans toute sa rigueur: Semper aliquid haeret.

Il faut protéger les gens contre les appétits souvent malsains des journalistes et les indiscretions des gens de justice. Il faut faire en sorte que le principe de la présomption d'innocence réponde à une réalité et ne soit pas réduit à un simple voeu littéraire.

Nous savons qu'aucun texte ne sanctionne à ce jour le grand principe que l'instruction est secrète. Certes, la doctrine le réclame. Mais chaque fois que le problème se pose in concreto, les équivoques se manifestent. Souvent et sans le dire expressément, on fait prévaloir le droit d'information sur le secret de l'instruction. C'est la peur devant la presse, le IVème pouvoir dans l'Etat, qui explique cette attitude. Dans un article intitulé: "L'abus de la liberté de la presse", Maître Alex Bonn écrit:

"Plus grave est l'intimidation des tribunaux. Ignorant délibérément le principe de l'innocence présumée de l'accusé non condamné, des articles de presse dénoncent la culpabilité de tel particulier, homme politique ou non. Devançant et suggérant le jugement à intervenir ils s'acharnent sur leur victime dans l'intention bien arrêtée de l'achever et en s'inspirant de l'adage: "Gutta cavat lapidem". Lorsque la liberté de la presse fut proclamée, c'est le droit de publication qu'elle consacrait. Le droit à être informé n'a été inventé que de nos jours. Il n'existe ni dans la Constitution ni dans la loi. Les autorités judiciaires surtout n'ont pas à se plier aux exactions des professionnels du scandale. Elles ont un principal devoir: celui du secret de l'instruction dans l'intérêt de l'individu poursuivi mais présumé non coupable" (voir pp. 100 ss: L'organisation de la liberté de la presse dans la loi luxembourgeoise - édité en 1985 par l'Institut grand-ducal).

Il faut savoir qu'actuellement le Parquet distribue hebdomadairement aux journalistes un relevé reprenant une à une toutes les affaires pénales qui sont appelées devant les tribunaux répressifs. Il faut que cela cesse. La Constitution doit désormais garantir le secret de l'instruction et interdire toute publication au sujet d'un procès qui n'a pas fait l'objet d'un jugement de condamnation coulé en force de chose jugée. Il existe des dispositions de ce genre dans le droit anglo-saxon.

Article 13: "Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne".

Il échet d'y ajouter un article inspiré de l'article 6, alinéa 1er, de la Convention Européenne des Droits de l'Homme:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale et disciplinaire dirigée contre elle".

Les cas restent nombreux où les citoyens ne sont pas jugés par un tribunal indépendant. Ainsi, certaines professions libérales relèvent d'un Conseil de discipline dont les membres sont accusateurs et juges à la fois. D'autre part, une fâcheuse jurisprudence veut que les décisions prises par une première instance même irrégulièrement composée valent parce qu'il existe la possibilité d'un contrôle par une juridiction d'appel dont l'impartialité est assurée.

Article 14: "Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi".

Ce texte est manifestement insuffisant. Il échet de faire consacrer enfin par la Constitution le principe sacro-saint de la non-rétroactivité de la loi pénale.

Voici le texte que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose d'ajouter à l'article 14, en copiant l'article 7 de la Convention Européenne:

"Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligée aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise".

Il échet finalement de compléter le texte par deux autres dispositions élémentaires:

a) "Les tribunaux d'exception sont interdits. Des tribunaux pour des matières spéciales ne peuvent être créés que par la loi" (voir article 101 de la constitution allemande).

b) "Nul ne peut être condamné plusieurs fois pour le même acte en vertu du droit pénal commun" (article 101 de la constitution allemande; c'est le fameux "non bis in idem").

Ainsi l'article 14 contiendrait la substance même de ce qui fait le droit répressif d'un pays civilisé.

Article 15: Inviolabilité du domicile

Le terme de "visite domiciliaire" est démodé et est à remplacer par "perquisition". L'article ne donne pas lieu à d'autres commentaires.



Les articles 16 à 22 ne donnent pas lieu à observations critiques.

Article 23:

C'est le premier texte qui est visé par la déclaration de révision de la Constitution. Il est difficile de supposer les intentions alors que le commentaire fourni au document parlementaire numéro 2818 est assez énigmatique. En ce domaine, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il faut distinguer entre l'obligation imposée à l'Etat d'assurer l'enseignement et le droit des parents (père et mère) de décider de l'éducation (au sens large, sans préjudice de ce que l'on entend par la notion "éducation préscolaire") à donner aux enfants. La Chambre propose la rédaction suivante:

"L'Etat veille à ce que tout enfant résidant sur le territoire du Grand-Duché reçoive l'éducation préscolaire et l'instruction primaire, qui sont obligatoires et gratuites. L'Etat crée des établissements dispensant gratuitement l'enseignement secondaire, ainsi que les cours d'enseignement supérieur nécessaires.

"Tout ce qui est relatif à l'enseignement est réglé par la loi. Elle détermine les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes".

Article 24: Liberté d'opinion - presse etc.

Ce texte paraît démodé pour autant que la terminologie est concernée. Il n'est au demeurant pas suffisamment adapté aux circonstances de l'époque à laquelle nous vivons. Il s'agit, en effet, d'établir un juste équilibre entre les garanties dont question à l'article 12 ci-dessus (liberté individuelle, présomption de l'innocence, secret de l'instruction ...) et les abus commis en vertu du droit à l'information. Celui-ci doit trouver ses limites là où commence la sphère privée protégée par l'article 12. L'article 5 de la constitution allemande pourrait inspirer le projet de révision. Dans ce contexte se pose la question s'il faut maintenir la condition que l'auteur d'une information fautive ou malveillante doit être Luxembourgeois pour qu'il puisse être poursuivi judiciairement. La Chambre estime que la condition qu'il réside au pays est suffisante. Le terme "éditeur" est censé couvrir également la personne responsable de la diffusion publique d'une information non écrite, sinon il y aurait lieu d'ajouter à l'énumération des responsables une désignation adéquate (émetteur?).

"Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement son opinion par la parole, par écrit et par l'image, et de s'informer librement aux sources généralement accessibles. La liberté des média d'information est garantie. Il n'y a pas de censure. Il ne peut être exigé de cautionnement des auteurs, éditeurs ou imprimeurs.

"Ces droits sont limités par les dispositions des lois générales, par les impératifs du secret de l'instruction en matière pénale, par les dispositions légales sur la protection de la jeunesse et par le droit au respect de la dignité et de l'honneur personnels.

"L'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi si l'auteur est connu et domicilié dans le Grand-Duché."

Article 25: Liberté de réunion (pas de commentaire)

Article 26 (2e texte visé par la déclaration de révision):

Il s'agit du droit d'association. A en juger d'après la lettre adressée le 6 janvier 1986 par le Gouvernement à la Chambre, c'est ce texte qui devrait se prononcer sur la place à réserver aux partis politiques.

Maître Alex Bonn, dans ses "Réflexions sur la révision de la Constitution" (1978), a exprimé l'avis suivant:

"L'opinion ... au sujet de l'emplacement d'une disposition constitutionnelle reconnaissant les partis politiques peut prêter à discussion. Si l'organisation des partis constitue un simple cas d'application de la liberté d'association proclamée par l'article 26 de la Constitution, il est inutile de la mentionner expressément comme il est inutile d'énumérer d'autres cas d'application de ce droit fondamental. Si la formation des partis politiques doit être affirmée et reconnue par la Constitution, c'est au titre non d'un droit civique, mais d'un droit politique. Le texte constitutionnel devrait souligner leur rôle élevé consistant à concourir à la formation de la volonté politique nationale. Constituant des facteurs de l'organisation politique du pays, les partis devraient faire l'objet d'une disposition figurant dans un chapitre général.

"Il n'est cependant pas certain que la consécration constitutionnelle des partis politiques et leur rôle soit une nécessité. Jusqu'à présent les partis eux-mêmes ne semblent pas avoir ressenti l'absence d'une telle reconnaissance comme un inconvénient ou une gêne. S'il s'avérait indispensable de créer un cadre légal approprié aux formations politiques, on ne voit pas pourquoi il ne pourrait être réalisé par le législateur. Même si l'importance des partis politiques et la liberté de leur constitution étaient affirmées par la Constitution, il appartenait à la loi ordinaire de tracer les règles d'application de ce principe".

Peu de constitutions européennes réservent une disposition aux partis politiques. Quoiqu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est en tout cas d'accord avec Maître Bonn que si une reconnaissance des partis est souhaitée, la disposition afférente n'a pas sa place à l'article 26, mais devra figurer parmi les articles organisant les institutions.

Article 27

Cette disposition concerne le droit de pétition. Elle n'appelle pas d'observation.

Article 28

Cet article traite du secret des lettres. C'est le troisième texte visé par la déclaration de révision. Le texte actuel paraît démodé et incomplet. La Chambre propose de prendre exemple sur le texte de la constitution allemande:

"Le secret de la correspondance, de la poste et des télécommunications est inviolable. Des restrictions à ce secret ne peuvent être ordonnées qu'en vertu d'une loi."

Les articles 29 à 31 ne donnent lieu à aucune observation.

\* \* \*

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le présent chapitre sur les libertés individuelles devrait se terminer par un article nouveau s'inspirant de l'article 111:

"Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché jouit des droits civils ci-dessus garantis".

D'une part, la Chambre estime que cette disposition doit figurer immédiatement après l'énoncé des droits des Luxembourgeois, au lieu de se trouver cachée parmi les dispositions générales à portées diverses. D'autre part, en remplaçant les termes "protection accordée aux personnes et aux biens" par "droits civils", il est disposé sans équivoque que les étrangers ne participent pas à l'exercice des droits politiques. Ainsi, il serait coupé court à toute velléité du législateur ordinaire de soumettre le fonctionnement de certaines de nos institutions (communes, chambres professionnelles) aux directives d'ambassades ou de chancelleries étrangères.

### Chapitre III - De la Puissance souveraine

En ce qui concerne l'article 32, qui introduit actuellement ce chapitre, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle qu'à son avis il trouve sa place logique au début du chapitre II nouveau que la Chambre a proposé ci-dessus de prévoir.

Le paragraphe 1er du présent chapitre, qui énumère les prérogatives du Grand-Duc, n'appelle pas de remarques de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, sauf qu'elle se rallie à la proposition de modifier la teneur de l'article 45, qui stipule que "les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un Conseiller de la Couronne responsable ...". Cette dernière désignation doit être remplacée par celle de "membre du gouvernement", qui couvre tant la qualité de ministre que celle de secrétaire d'Etat. Reste à préciser dans ce contexte que les fonctionnaires nommés en vertu de l'article 76 de la Constitution (conseillers, premiers conseillers et nouveaux administrateurs), même s'ils font partie du Gouvernement, ou lui sont directement adjoints, n'en sont pas des membres, qualité qui ne revient qu'à ceux qui ont le droit de vote au conseil.

Le paragraphe 2 traite de la législation. L'article 46, qui soumet la validité des lois à l'assentiment de la Chambre des députés, n'appelle pas d'observation. A l'article 47, il y aurait lieu de supprimer les mots "propositions ou", puisque, selon notre coutume, c'est le gouvernement qui élabore des "projets" de lois, tandis que les textes émanant du droit d'initiative de la Chambre sont appelés "propositions" de loi.

L'article 48 doit être supprimé de la Constitution. Si une disposition légale n'est pas assez claire et précise, il faut la compléter ou la modifier par une nouvelle loi, laquelle prend vigueur pour l'avenir suivant les règles légales à

ce prévues. Une loi interprétative, par contre, rétroagirait toujours forcément jusqu'à la date de l'entrée en vigueur de la loi initiale, ce qui serait indigne d'un Etat de droit.

Les paragraphes 3 (article 49) et 4 (article 49bis) relatifs à la "Justice" et aux "Pouvoirs internationaux" n'appellent pas de modification.

#### Chapitre IV - De la Chambre des députés

##### Article 50

De l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, cet article peut se limiter à sa première phrase. En renvoyant aux arguments pertinents que Maître Alex Bonn présente à ce sujet aux pages 16 et 17 de son ouvrage précité, la Chambre donne à considérer que l'assertion que "les députés votent sans en référer à leurs commettants et (qu'ils) ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché" n'est qu'une "formule vide de sens" si ce n'est un pieux mensonge. Mieux vaut donc laisser aux députés l'entière liberté de voter, selon le cas, suivant la ligne dictée par leur parti ou suivant celle voulue par la majorité des électeurs.

La Chambre estime que l'article 50 devrait être suivi d'un nouvel article consacrant l'existence des partis politiques. Il pourrait avoir la teneur suivante, qui s'inspire de l'article 21 de la constitution de la RFA, sans cependant en reprendre l'élément qui permet l'interdiction de tout parti qui, d'après ses buts ou l'attitude de ses adhérents, chercherait à porter atteinte à l'ordre fondamental et démocratique:

"La fondation des partis est libre. Les partis coopèrent à la formation de la volonté politique du peuple. Leur organisation interne doit répondre aux principes démocratiques. Ils doivent rendre compte publiquement de la provenance de leurs ressources, suivant les règles fixées par la loi".

##### Article 51

Les alinéas 1 et 2 n'appellent pas d'observations. L'alinéa 3, qui est sujet à révision, détermine le nombre des députés qui forment la Chambre. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il y a lieu de fixer ce nombre définitivement par la Constitution et d'abandonner à la loi électorale de répartir par après les députés à élire sur les quatre circonscriptions, ceci tant en fonction du nombre de leurs habitants, étrangers compris, que de leur superficie. Ce dernier critère - jouant pour une pondération à déterminer - doit garantir que certaines régions rurales connaissant une diminution importante des habitants restent adéquatement représentées.

En ce qui concerne l'alinéa 4 (division du pays en quatre circonscriptions électorales), la Chambre estime qu'il vaut mieux ne pas y toucher, alors qu'aucun changement ne garantirait au fond une meilleure représentation de l'électorat.

L'alinéa 5 concerne la possibilité d'organiser un référendum. Quoiqu'au fond le recours à la consultation directe des électeurs soit en contradiction avec le principe de la démocratie parlementaire proclamé par l'alinéa 1er, la Chambre

des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il n'y a pas lieu de supprimer la possibilité du recours à la consultation directe de la population sur des matières essentielles, ceci d'autant moins que le projet de loi mettant à jour la loi communale propose d'introduire la possibilité du référendum au niveau des communes.

L'article 52 fixe les conditions de l'électorat actif et passif. Il ne comporte pas de modification.

L'article 53 est déclaré sujet à révision. Il énumère limitativement les cas de déchéance du droit de vote. L'article 4 de la loi électorale contient une liste plus longue. "Comme ces dispositions légales paraissent absolument opportunes, il y lieu d'effacer tout risque de les voir déclarer inconstitutionnelles" (document parlementaire 2818, commentaire ad. article 53). La Chambre se rallie à ce point de vue, tout en soulignant le fait ainsi avoué que notre législateur est actuellement capable de prendre des dispositions légales anticonstitutionnelles. La Chambre reviendra sur la question à l'endroit à ce indiqué.

Les articles 54 et 55 traitent des incompatibilités; ils n'appellent pas de modifications.

Les articles 56 à 58 ne comportent pas de remarque.

L'article 59 traite du second vote dit "constitutionnel" auquel les projets de lois sont soumis contre lesquels le Conseil d'Etat avait formulé une "opposition formelle" et qu'en conséquence il ne dispense pas de la "formalité" du second vote. Comme la pratique a démontré que le résultat du second vote ne diffère guère de celui du premier, que donc il n'y a en réalité pas de "réflexion" déterminant un groupe important de députés à changer d'attitude, on pourrait se poser la question si le délai entre les deux votes doit utilement rester de trois mois au moins. La Chambre estime que sa durée doit être déterminée de façon à permettre au Gouvernement d'élaborer des amendements de compromis, aptes à lever l'opposition du Conseil d'Etat qui n'a jamais été formulée à la légère. De ce point de vue, un délai de trois mois ne paraît pas exagéré.

Les articles 60 à 62 n'appellent pas de remarque.

L'article 63, qui détermine le mode de votation des députés, est déclaré sujet à révision. Il doit en effet tenir compte des moyens techniques modernes permettant de fixer rapidement le résultat d'un vote nominal. La Commission de la révision constitutionnelle se demande même "s'il ne serait pas économique de permettre le vote par mains levées, même sur l'ensemble d'une loi, en cas d'unanimité". La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour sa part, estime que le vote électronique nominal ne peut guère être dépassé en vitesse par le vote à mains levées, et qu'il y a donc lieu d'écarter la suggestion de la Commission.

Les articles 64 à 72 ne donnent pas lieu à observation.

L'article 73 (ajournement de la Chambre par le Grand-Duc) n'a jamais servi. D'ailleurs, la disposition n'est plus guère opportune et elle peut être supprimée sans que le fonctionnement de l'Etat n'en souffre.

#### Article 74

Quant au droit du Grand-Duc de dissoudre la Chambre, il doit évidemment être maintenu pour le cas où une impasse politique rend nécessaire une consultation urgente du corps électoral, afin de définir une nouvelle majorité opérationnelle.

L'article 75, relatif aux indemnités des Députés, se passe de commentaires.

### Chapitre V - Du Gouvernement du Grand-Duché

Ce chapitre traite tant du Gouvernement que du Conseil d'Etat.

Maître Alex Bonn, dans sa plaquette précitée sur la révision de la Constitution, rappelle à ce sujet (p. 40) que le Conseil d'Etat, lors de la révision de 1856, a pris la place de la "commission permanente de législation" à l'avis de laquelle les constituants de 1848 avaient soumis les projets de loi, sauf les cas d'urgence. "Destiné à être le conseil de la Couronne, le nouveau conseil était appelé à seconder le gouvernement, non à entraver son action" (page 34).

Vu le rôle que le Conseil d'Etat a peu à peu assumé, la question a été posée itérativement s'il ne serait pas opportun de l'ériger en seconde Chambre à base élective. Toutefois, si ses membres étaient élus en même temps que les députés, il y aurait les mêmes majorités dans les deux chambres, et le Conseil d'Etat ne serait plus qu'un organisme d'enregistrement des projets gouvernementaux, donc foncièrement superflu. Par contre, si les élections pour le Conseil d'Etat étaient décalées par rapport aux législatives, on risquerait de voir au Conseil d'Etat une majorité différente de celle soutenant le Gouvernement, ce qui mènerait au blocage systématique de l'action gouvernementale. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est donc d'avis qu'il vaut mieux maintenir le système actuel, qui a fait ses preuves depuis plus d'un siècle et que l'on pourrait qualifier de "modèle luxembourgeois" d'une institution législative fonctionnant sans pannes graves.

Quoique le Conseil d'Etat soit ainsi défini comme un organisme ayant pour mission essentielle de conseiller le Gouvernement dans la préparation des lois et règlements, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que son organisation serait mieux prévue dans un chapitre suivant celui qui règle l'organisation du Gouvernement et regroupant les organismes consultatifs.

Quant aux dispositions relatives au Gouvernement, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que certaines d'entre elles méritent une mise en concordance avec la pratique courante, ne fût-ce que pour manifester vers l'extérieur que nous ne vivons pas sous un régime autocratique.

Ainsi, la Chambre est d'avis qu'un premier article de ce chapitre devrait précéder:

"En tenant compte de la volonté exprimée par les électeurs, le Grand-Duc nomme les membres du Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins. Il peut préalablement désigner un informateur ayant pour mission de Lui faire rapport sur les intentions des partis.

"Le Grand-Duc accorde la démission aux membres sortant du Gouvernement".

En deuxième lieu, il échet ensuite de dire que:

"Le Grand-Duc règle l'organisation du Gouvernement".

En ce qui concerne la première disposition proposée, la question se pose s'il n'est pas indiqué de fixer non seulement un nombre minimum de membres du Gouvernement (pour des raisons de démocratie et de répartition des compétences), mais également un nombre maximum afin que, dans ce domaine, les partis politiques ne soient pas amenés à prendre des décisions arbitraires.

Les articles 78 à 83 n'appellent pas de critique, sauf en ce qui concerne l'article 82. La loi prévue à l'alinéa 2 n'ayant jamais été ni prise ni préparée, ce qui prouve le haut degré de moralité des Gouvernements qui se sont succédés à la tête du pays, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande s'il est utile de continuer à renvoyer à une loi pour établir les modalités de poursuite d'un membre du Gouvernement. On pourrait remplacer l'alinéa 2 par la disposition de l'article 116, qui attribue à la Cour supérieure réunie en assemblée générale de juger le membre du Gouvernement accusé par la Chambre des Députés. La disposition transitoire de l'article 116 deviendrait ainsi superflue.

Entre le chapitre V et l'actuel chapitre VI de la Constitution, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il y a lieu d'insérer un nouveau chapitre regroupant les organismes consultatifs qui coopèrent au travail législatif de la Chambre des Députés et du Gouvernement: à savoir le Conseil d'Etat, les Chambres professionnelles et le Conseil Economique et Social.

Quant au Conseil d'Etat, le texte actuel précise:

"Il y aura à côté du Gouvernement un Conseil appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, à régler les questions du contentieux administratif ...".

Cette disposition exige une révision urgente et profonde. Le Comité du Contentieux du Conseil d'Etat est le seul organe juridictionnel à régler le contentieux administratif. Ce Comité statue en premier et dernier ressort. Il n'y a aucune possibilité d'appel. La loi ne prévoit pas de pourvoi en cassation. C'est inadmissible qu'une juridiction d'une telle importance puisse vider souverainement, c'est-à-dire sans le moindre contrôle, le contentieux administratif qui, après tout, constitue en démocratie le contentieux par excellence.

La composition donne lieu aux plus vives critiques. A côté de directeurs d'administrations à la solde du Gouvernement, de politiciens actifs, plusieurs avocats qui entretiennent en ville des cabinets importants siègent comme magistrats au Comité du Contentieux.

Dans son dernier livre "Der Staatsrat", Maître Alex Bonn, pourtant lui aussi naguère avocat-magistrat, voire président de cette Haute Corporation, part en

guerre contre certains aspects particulièrement déplaisants de cette juridiction (page 108):

"Eine berechtigte Kritik. - Auch nach dieser Klarstellung hinterlässt die Zusammensetzung des Streitsachenausschusses dem objektiven Beobachter ein ungutes Gefühl. Gewiss ergeben sich aus unseren begrenzten Verhältnissen Zwänge, die wir in Kauf nehmen müssen. Das eingeengte Territorium und - mehr noch - die beschränkte Einwohnerzahl unseres Landes haben in vielen Gebieten zu Lösungen geführt, die kaum anders als Behelf angesehen werden können ...

"Auch für die Ausübung der Justiz als öffentlicher Dienst ersten Ranges stellte das Parlament die notwendige Zahl an Richtern und Beamten zur Verfügung. Mit der ständigen Zunahme aller Gerichtssachen, Zivilprozesse, Handelssachen, Strafsachen, arbeitsrechtliche Verfahren, wurden stets neue Stellen geschaffen, um die anfallende Arbeit in einem annehmbaren Zeitraum zu erledigen.

"Es ist daher erstaunlich, dass bei der höchsten - und meistens einzigen - Verwaltungsgerichtbarkeit des Landes auf Grund einer jahrhundertalten Tradition anders verfahren wird. Wohl wurde bei der 1961 vorgenommenen Reorganisation des Staatsrates die Zahl der Mitglieder des Ausschusses für Streitsachen von 7 auf 11 erhöht. Dies erlaubte, zwei ständige Senate zu bilden, die den Rückstand an anhängigen Sachen aufarbeiten konnten. Im selben Zuge aber wurde infolge der weitergehenden Fächerung der Staatsratmitgliedschaft der Ausschuss zum Teil aus Räten gebildet, deren hauptberufliche Tätigkeit ihnen vorgeworfen wurde und in einzelnen Fällen zur Befangenheitserklärung führen konnte.

"Was insbesondere die Rechtsanwälte anbelangt, so ist eine gewisse Begründung der vorgebrachten Kritik nicht von der Hand zu weisen. Der Rechtsanwalt ist durch seinen Beruf zum Verteidiger einer These bestimmt. Er erhält dadurch eine Auffassungsweise, die derjenigen des Richters entgegengesetzt ist. Gleichzeitig erwirbt er eine vielseitige Erfahrung, die ihn nach der Anschauung grosser Länder zum hohen und höchsten Richteramt prädestiniert. Eine solche Berufung setzt aber der Anwaltstätigkeit zwangsläufig ein Ende. Entweder übt der Anwalt seinen Beruf weiter aus, oder er gibt ihn auf, um eine Ernennung zum Richter anzunehmen. Die gleichzeitige Tätigkeit als Anwalt und als Richter wird mit Recht als unvereinbar angesehen.

"Dieser Grundsatz wurde bei uns für den Staatsrat in seiner richterlichen Funktion durchbrochen. Anwälte, die dem Staatsrat angehören, werden in den Ausschuss für Streitsachen ernannt. Sie üben hier ein richterliches Amt aus, während sie in ihrer beruflichen Tätigkeit weiterhin Anwälte sind und vor den Gerichten als solche auftreten.

"Besonders für den Mann aus dem Volke stellt diese Tatsache eine kaum zu bewältigende Denkaufgabe dar. Er hat wenig Verständnis dafür, dass sein Anwalt, der nicht allein sein Verteidiger, aber auch sein Berater in allen Lebenslagen und Angelegenheiten ist, plötzlich diese Vertrauensmission in gewissen Sparten nicht mehr erfüllen kann.

"Für den Rechtsanwalt selbst ergibt sich aus seiner zweifachen Berufung eine seelische Belastung, der er nur schwerlich gewachsen sein kann".

A tout ceci s'ajoutent les faits que le Comité du Contentieux n'est pas une entité autonome, mais que ses membres sont également membres à part entière du



Conseil d'Etat qui - il a été dûment souligné - est un organisme destiné par définition à seconder le Gouvernement dans son action. Le Conseil ne sachant être impartial, dans la première acception du terme, est-ce que les membres du Comité peuvent l'être, même en présence d'un litige portant sur une disposition qu'ils ont contribué à formuler en tant que membres du Conseil? Le moment semble donc venu d'enlever le contentieux administratif à la compétence du Conseil d'Etat et d'instituer une juridiction administrative à part, connaissant deux degrés de juridiction. Cette juridiction devrait être à l'abri de toute influence politique. Elle devrait en conséquence se composer de magistrats. Il doit être précisé que les décisions rendues par cette juridiction s'imposent à l'administration. Pour des raisons évidentes, cette juridiction administrative doit trouver sa place dans la Constitution au chapitre traitant de la Justice.

L'article prévoyant le Conseil d'Etat peut donc se borner à disposer:

"Il y a, à côté du Gouvernement, un Conseil d'Etat appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, 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 réglés par la loi".

Le présent chapitre devrait continuer par un deuxième article rédigé comme suit:

"Il y a six chambres professionnelles à base élective, à savoir une chambre d'agriculture, une chambre de commerce, une chambre des employés privés, une chambre des fonctionnaires et employés publics, une chambre des métiers et une chambre de travail.

"Le Gouvernement demande l'avis des chambres professionnelles sur tous les projets de lois ou de règlements grand-ducaux ou ministériels qui concernent principalement les professions ressortissant de ces chambres. Il peut soumettre à leur examen des projets à portée générale.

"Les chambres professionnelles ont le droit de faire des propositions au Gouvernement qu'il doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci.

"L'organisation des chambres professionnelles, leurs autres attributions et la manière de les exercer sont réglées par la loi".

Le dernier article du nouveau chapitre proposé devrait parler du Conseil Economique et Social. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose le texte suivant:

"Il y a un Conseil économique et social auquel le Gouvernement demande l'avis sur les mesures à portée générale qu'il est envisagé de prendre par voie législative ou réglementaire dans les domaines intéressant plusieurs groupes professionnels ou l'ensemble de l'économie nationale.

"L'organisation du Conseil économique et social, ses autres attributions et la manière de les exercer sont réglées par la loi".

Chapitre VI - De la Justice

Les articles 84 à 90 n'appellent pas de critiques.

L'article 91, alinéa 1er est déclaré sujet à révision. Selon la disposition actuelle, "les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers sont nommés à vie". Il y a donc lieu de remplacer cette phrase par:

"Les juges, les conseillers, les présidents et vice-présidents des cours et tribunaux sont mis à la retraite à l'âge de soixante-cinq ans".

Les dispositions des alinéas 2 et 3 de cet article ne donnent pas lieu à remarque.

Les articles 92 et 93 n'appellent pas d'observation.

L'article 94 est sujet à révision. Il s'agit de supprimer son alinéa 2, qui prévoit l'organisation des tribunaux de commerce. Or, notre loi sur l'organisation judiciaire ne les a pas créés, mais attribue au tribunal d'arrondissement de statuer soit en matière civile, soit en matière commerciale. En conséquence, l'alinéa 2 peut être supprimé du texte sans inconvénient.

A sa place peut être insérée une disposition selon laquelle la loi pourvoit à l'organisation de juridictions sociales connaissant des contestations en matière de contrats de louage de service et en matière d'assurances maladie ou pension, ceci dans le but d'épargner à ces "conseils" existants le reproche d'être non conformes à la Constitution, à moins qu'il ne semble opportun d'organiser ces juridictions dans le cadre des tribunaux d'arrondissement.

L'article 95, à son tour, est déclaré sujet à révision, et la question à examiner dans ce cadre est celle du contrôle de la constitutionnalité des lois. Nous touchons ici une des questions de base, qui devrait être au centre des débats relatifs à la prochaine révision de la Constitution. La Constitution est la catégorie juridique qui fait la base même d'un Etat. Elle organise l'Etat et elle proclame les droits fondamentaux du citoyen. Il faudrait en bonne logique garantir le respect tous azimuts de cette loi suprême. Il faudrait que le citoyen pût recourir devant un tribunal indépendant et impartial contre la non-conformité d'une loi ou d'un règlement général à la Constitution.

Faute d'un système de contrôle et de sanction, la loi fondamentale restera essentiellement un texte littéraire. Or il est un fait que, jusqu'à ce jour, quelques rarissimes exceptions mises à part, nos Cours et Tribunaux ont refusé d'exercer ce contrôle au motif que le principe de la séparation des pouvoirs s'y opposait. Faut-il maintenir cette vue montesquienne jusqu'à la fin des temps? L'histoire des relations publiques montre que le principe, qui trouve son origine dans la philosophie du XVIIIème siècle, s'est peu à peu estompé. Aujourd'hui la Chambre des Députés ne fait pratiquement qu'entériner des projets de loi préparés par l'Exécutif. On retrouve dans les deux pouvoirs les mêmes majorités - et celle qui fait partie du premier pouvoir est en réalité à la solde de celle qui constitue le gouvernement. L'opposition fait en sorte que le simulacre de la

démocratie reste sauf. Donc parler de séparation de pouvoirs c'est toujours parler de choses sérieuses, certes, mais d'une portée de loin plus académique que réelle. A cela s'ajoute que le mythe rousseauiste de l'infailibilité de la loi, et donc du parlement par lequel s'exprime la volonté générale, s'est effondré: la célèbre formule selon laquelle "le législateur ne peut mal faire" (qui avait succédé à la formule: le Roi ne peut mal faire) est à réviser. Le Parlement peut être oppresseur. Le Parlement peut porter atteinte aux libertés. Le législateur de Weimar a failli. Celui de l'Italie de Mussolini aussi.

Il faut désormais protéger le citoyen non seulement contre l'Exécutif mais aussi et peut-être surtout contre le Législatif. Il faudra mettre les droits fondamentaux hors de la portée des majorités. La Constitution doit devenir un bastion contre les réactions souvent imprévisibles et désordonnées de nos hommes politiques.

Nous avons vu à quel point le Parlement se désintéressait des décisions prises par le Pouvoir judiciaire. Soit rappelée dans ce contexte la tentative de rendre communicables à la Chambre des Députés des dossiers annulés en Justice et de rendre rétroactivement applicable une loi pénale. A l'époque on était inquiet de constater avec quelle désinvolture ces questions furent discutées par le premier pouvoir. Il s'en fallait de très peu (un avis énergique du Conseil d'Etat sauvait notre droit in extremis) pour que le projet ne trouvât des adeptes de toutes parts.

Comment se pose en droit chez nous le problème du contrôle de la constitutionnalité de nos lois et règlements?

Les principes sont clairs:

"La Constitution a pour effet de lier le législateur lui-même et elle est suprême dans la hiérarchie des normes juridiques. Elle forme le fondement inviolable de toute la vie juridique et politique de la nation. En cas de conflit avec une norme d'une essence inférieure, les règles constitutionnelles doivent prévaloir"(Pescatore - Introduction à la science du Droit, page 177).

Or ce principe devient très vite purement littéraire. En effet, "les actes de législation - lois, règlements, traités" émanent du chef de l'Etat. Dès lors qu'une juridiction essaie de contrôler la validité d'un acte de législation, elle s'expose au reproche de dépasser les bornes de ses pouvoirs. En ce qui concerne les lois en particulier, on peut affirmer que les juridictions ne sauraient examiner la genèse régulière de celles-ci sans s'approprier une appréciation réservée au chef d'Etat comme représentatif du pouvoir suprême. (Pescatore, ibidem, page 189).

La jurisprudence a en conséquence constamment refusé le contrôle de la constitutionnalité (Pas. I. page 534 - Pas. XI. page 389-390).

De temps en temps, tel tribunal ou telle Cour se départit de la norme habituelle. Ainsi récemment le tribunal civil d'arrondissement de Luxembourg a décidé:

"Il est admis en jurisprudence et en doctrine qu'en cas de conflit entre les dispositions d'un traité international et une loi nationale, même postérieure, la loi internationale doit prévaloir sur la loi nationale. Il serait dès lors illogique de refuser cette suprématie sur la loi à la Constitution, le pouvoir

pour le Grand-Duché de conclure des traités et celui de la Chambre des Députés de les ratifier découlant de la Constitution". (ETAT/POOS - 11.7.1984.)

L'affaire se présente comme un accident de parcours. Elle n'a pas encore été tranchée en appel. Le jugement rend attentif à un aspect curieux du problème. En effet, le refus du contrôle ne s'applique pas s'il y va de l'examen de la conformité d'une loi à un traité international. La jurisprudence fait valoir la prééminence des traités internationaux sur les normes nationales. Elle le réalise par deux moyens distincts: le premier est une règle d'interprétation, le second une véritable règle de hiérarchie.

Le traité prévaut sur la loi nationale même postérieure, parce que le traité a une origine plus élevée que la volonté d'un organe interne. (Cour de Cassation crim. 8.6.1950. Pas. XV. page 41; Cour d'appel 21.7.1951. Pas. XV. page 235. Conseil d'Etat 28.7.51. Pas. XV. page 263; Cour de Cassation crim. 14.7.1954. J.T. 1954 page 694 et Pasicrisie lux. XVI page 150.)

Nous constatons ainsi que la loi suprême du pays peut être allègrement bafouée par le législateur national. La Constitution, base juridique même du pays, n'a pas droit aux mêmes égards que ceux réservés à une norme qui se dégage d'une convention internationale.

Les années soixante-dix ont vu le développement en Europe occidentale du contrôle de la constitutionnalité des lois dans les divers pays, soit que des réformes soient intervenues, améliorant les systèmes déjà existants (RFA, Autriche, France), soit que de nouvelles juridictions aient été créées (Espagne, Grèce, Portugal, Belgique). On peut retenir que dans la plupart des pays de la CEE, le contrôle juridictionnel des lois a été organisé.

En conclusion des considérations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics plaide pour l'institution d'une Cour constitutionnelle. Pour retirer sa composition de la politique et des partis et pour la rendre complètement indépendante des autres pouvoirs et institutions, il se recommande de recourir à une désignation automatique des membres qui, de toute évidence, devront avoir une formation et une longue expérience juridiques.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics présente le texte suivant à la discussion:

"Il est pourvu par la loi à l'organisation d'une Cour constitutionnelle qui, à la demande d'un tribunal ou de tout citoyen lésé, annule les dispositions législatives ou réglementaires non conformes à la présente Constitution. Ses arrêts ont force de loi.

"Cette Cour est composée des cinq magistrats les plus hauts en rang mis à la retraite et n'ayant pas encore dépassé l'âge de soixante-douze ans".

On ne saurait qualifier une telle Cour de "superlégislateur" (U.S.A.) alors que ses arrêts ne font qu'annuler des dispositions illicites au regard de la Constitution. Et si, ce faisant, elle empiète sur les domaines d'autres pouvoirs, elle le fait "à bon droit", puisqu'elle les renvoie dans les limites que leur a tracées la Charte fondamentale.

La disposition proposée pourrait trouver sa place à la suite de l'article 95, dont le texte peut être maintenu. Un autre article nouveau devrait ensuite pourvoir à la mise en place par la loi ordinaire d'une juridiction administrative à deux degrés, appelée à régler les questions du contentieux administratif, qui selon les vues que la Chambre a présentées ci-avant, n'appartiennent pas dans les compétences du Conseil d'Etat.

#### Chapitre VII - De la Force Publique

Des trois articles de ce chapitre, le numéro 97 est sujet à révision pour y mentionner, le cas échéant, la police à côté de la gendarmerie. Or, les dispositions des trois articles ont le même but, à savoir soumettre à la loi l'organisation des corps de la Force publique. La Chambre est d'avis que ceci est normal pour un Etat de droit et doit donc rester inchangé. On pourrait cependant abréger le texte de ce chapitre en le réduisant à un seul article libellé comme suit: "Tout ce qui concerne la force publique est réglé par la loi".

#### Chapitre VIII - Des finances

L'article 99, alinéas 3 et 4, sont déclarés sujets à révision, d'une part, pour lever l'obligation du recours à une loi spéciale pour l'aliénation d'une parcelle domaniale de peu de valeur, d'autre part, pour compléter l'énumération de l'alinéa 4, sans que la Commission de révision ne dise cependant par quelles mentions.

En ce qui concerne le premier point, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voit pas d'inconvénient à ce qu'une loi fixe une surface maximum, en dessous de laquelle le Gouvernement pourrait librement vendre des propriétés immobilières de l'Etat, sans l'assentiment spécial du législateur. Quant au second point, les intentions devraient être précisées.

Les articles 100 à 106 ne donnent pas lieu à critique.

#### Chapitre IX - Des communes

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les dispositions des articles 107 et 108 peuvent rester intouchées.

#### Chapitre X - Dispositions générales

Il en est de même quant aux articles 109 à 115, sauf que la Chambre a posé la question si la disposition de l'article 111, traitant des droits civils des étrangers établis sur le territoire du Grand-Duché, ne trouverait pas une place plus logique à la fin du chapitre II, qui énumère les droits civils et politiques des Luxembourgeois.

Chapitre XI - Dispositions transitoires et supplémentaires

En ce qui concerne l'article 116, la Chambre renvoie à sa remarque relative à l'article 82.

L'article 117 ne comporte pas de remarque.

La question se pose si l'article 118 est encore nécessaire (remplacement de la peine de mort en matière politique par la peine immédiatement inférieure).

L'article 119 n'appelle pas de critique.

A l'article 120, il serait indispensable d'ajouter que ces textes "continuent à être appliqués pour autant qu'ils ne soient pas contraires à la présente Constitution".

Il est prévu d'abolir l'article 121. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'y voit pas d'inconvénient.

Ainsi délibéré en séance plénière le 21 octobre 1986, vingt-quatre membres étant présents, le texte ayant été adopté à l'unanimité.

Le Secrétaire,



Le Président,

