**N° 3923C**

**Proposition de loi portant**

1. **révision des paragraphes (1), (3), (4), (5) et (6), alinéa 1er de l’article 11 de la Constitution ;**
2. **création d’un article 11bis nouveau de la Constitution**

**Résumé**

Le premier projet de révision de l’article 11 de la Constitution a été déposé à la Chambre des députés par Monsieur Georges Margue en date du 19 avril 1994 (doc. parl. 3923).

Ce projet de révision portait sur quatre modifications à apporter à l’article 11 de la Constitution, à savoir :

* la suppression du premier paragraphe prévoyant qu’il n’y a dans l’Etat aucune distinction d’ordres ;
* l’admissibilité aux emplois civils et militaires des étrangers dans les conditions à déterminer par la loi ;
* la définition du principe de non-discrimination ;
* l’inscription dans la Constitution de la protection de l’environnement humain et naturel.

En présentant à la Chambre des Députés une version nouvelle de l’article 11 de la Constitution et en proposant d’y insérer un article 11 bis nouveau portant sur la protection de l’environnement et la protection des animaux, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle peut, après 12 années de procédure législative, mettre un terme à une révision constitutionnelle qui n’est pas sans importance. Le délai de douze années de travail législatif peut à première vue paraître excessif. En reprenant la lecture des nombreux amendements ayant fait la navette entre la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et le Conseil d’Etat, l’on constate que la formulation de textes constitutionnels à forte connotation politique dépend à la fois d’un consensus politique très large, indispensable pour modifier la loi fondamentale, et les sollicitudes du Conseil d’Etat pour que le texte constitutionnel respecte « *un impératif de clarté pour donner des orientations sans ambiguïté aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.* ».

L’émergence de la Cour constitutionnelle à la suite de la révision du 12 juillet 1996 et l’appréciation, avec une rigueur certaine, de la conformité des dispositions légales à la Constitution par les juges constitutionnels dans leurs premiers arrêts doit, pour le Conseil d’Etat, « conduire à un contrôle préventif renforcé ».

De l’ensemble des exposés des motifs, des commentaires et des avis reproduits dans les documents parlementaires (3923, 3923 A, 3923 B et 3923 C), l’on peut constater que les difficultés à surmonter relevaient tant du consensus politique que de la formulation d’un texte juridique approprié, comme le Conseil d’Etat l’a relevé à juste titre.

L’on pouvait constater tout au long de la procédure législative un très large accord politique pour réviser et compléter la Constitution dans les matières qui font l’objet des articles 11 et 11 bis. Les difficultés à résoudre portaient plutôt sur la portée ou sur le caractère contraignant de l’une ou de l’autre des dispositions. Un texte qui, à cet égard, a fait l’objet de nombreux amendements est celui sur la protection de l’environnement. Dès sa première proposition de texte en 1994, la Commission tenait à imposer à l’Etat l’obligation de garantir la protection de l’environnement, encore que dans ses amendements du 28 janvier 1999, l’on constate que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose plusieurs textes et demande au Conseil d’Etat d’aviser les textes proposés tant en ordre principal, qu’en ordre subsidiaire.

Le Conseil d’Etat lui-même, dans tous ses avis en cette matière, a plaidé pour un texte qui ne prévoit que l’insertion dans la Constitution d’un objectif d’ordre politique, ce que la Constitution allemande désigne par « Staatszielbestimmung », une disposition qui définit un programme politique sans créer un droit individuel. Ce n’est que dans son avis du 14 février 2006 que le Conseil d’Etat, constatant que les auteurs de la version de l’article 11 sur la protection de l’environnement « *n’entendaient pas revenir sur leur choix* », a proposé, en ordre très subsidiaire, un texte qui a finalement trouvé l’accord de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Il convient toutefois de relever que les objections du Conseil d’Etat ne portaient pas sur la matière elle-même, mais sur la portée juridique des dispositions constitutionnelles et sur le souci continuellement exprimé de voir libeller les valeurs fondamentales figurant dans la Constitution « de manière telle que le juge constitutionnel y trouve des concepts juridiques aussi clairs et cohérents que possibles.  Il ne s’agit pas seulement d’inscrire dans la Constitution des idées, encore faut-il que ces idées, qui ont obtenu un consensus politique, soient exprimées de manière à correspondre à des concepts juridiques suffisamment précis pour être adoptés par le Constituant ».

Le Conseil d’Etat tient également à ce que « *eu égard à l’introduction de la Cour constitutionnelle, de la loi du 1er septembre 1988 sur la responsabilité de l’Etat et de l’évolution de la jurisprudence et de la doctrine quant à la responsabilité de l’Etat en cas de non-respect par le législateur de la Loi fondamentale* », certaines dispositions de l’article 11 soient libellées « *de manière à octroyer aux pouvoirs publics en la matière une obligation de moyens et non de résultat ». Le Conseil d’Etat rappelle cependant « qu’une obligation de moyens conserve par définition un caractère contraignant* ».

L’Etat a ainsi une obligation de moyens notamment dans le domaine du droit du travail, de la protection de l’environnement et de la protection des animaux. La disposition qui prévoit que « *la loi garantit le droit au travail* » ne signifie pas que « *les pouvoirs publics sont obligés d’engager tout demandeur d’emploi* », mais que le législateur doit, comme le souligne le Conseil constitutionnel français, « *poser des règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d’obtenir un emploi, en vue de permettre l’exercice de ce droit au plus grand nombre possible d’intéressés*» (décision 83-156 DC du 28 mai 1983 et 98-401 DC du 10 juin 1998).

L’insertion dans un même article de la Constitution de dispositions diverses ayant des effets différents pour le citoyen et imposant à l’Etat des obligations de nature inégale n’est certes pas très satisfaisante. Le Conseil d’Etat a relevé à plusieurs reprises que des textes comme celui sur la protection de l’environnement ou celui de la protection des animaux figurent dans le chapitre II relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux.

Ce constat doit, tôt ou tard, amener le Constitutant à procéder à un nouvel ordonnancement de la Constitution et à la création d’un chapitre nouveau regroupant les textes relatifs aux objectifs de valeur constitutionnelle.

Par ailleurs, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a inclu, tout au long de ses discussions et délibérations en relation avec la révision de l’article 11 de la Constitution, les propositions de révision suivantes :

* proposition de révision de l’article 11 de la Constitution concernant la protection des animaux (auteur Madame Renée Wagener, doc.parl. 4990) ;
* proposition de révision de l’article 11 de la Constitution (auteur Monsieur Jean-Paul Rippinger doc. parl. 5292).