

Dossier consolidé

Date de création : 11-06-2024

Proposition de révision de la Constitution 7755

Proposition de révision du chapitre II. de la Constitution

Date de dépôt : 29-04-2021
Date de l'avis du Conseil d'État : 29-10-2021
Auteur(s) : Monsieur Mars Di Bartolomeo, Député
Madame Simone Beissel, Députée
Monsieur Charles Margue, Député
Monsieur Léon Gloden, Député

Le document « 7755_25_Motion » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
29-04-2021	Déposé	7755/00	<u>4</u>
04-06-2021	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (4.6.2021) 2) Prise de position du Gouvernement	7755/01	<u>40</u>
22-06-2021	Avis du Conseil d'État (22.6.2021)	7755/02	<u>49</u>
29-06-2021	Complément à la prise de position initiale du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (22.6.2021) 2) Dépêche du Ministre de [...]	7755/03	<u>54</u>
23-07-2021	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (31) de la reunion du 23 juillet 2021	31	<u>57</u>
26-07-2021	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	7755/04	<u>62</u>
29-07-2021	1) Avis de la Chambre des Salariés (29.6.2021) 2) Avis de la Chambre des Métiers (9.7.2021) 3) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (16.7.2021) 4) Avis du Syndicat des [...]	7755/05	<u>70</u>
04-10-2021	1) Avis du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (15.7.2021) 2) Avis du Parquet général (7.7.2021)	7755/06	<u>103</u>
15-10-2021	Avis complémentaire de la Chambre des Foctionnaires et Employés publics (7.10.2021)	7755/07	<u>110</u>
29-10-2021	Avis complémentaire du Conseil d'État (29.10.2021)	7755/08	<u>113</u>
02-11-2021	Avis complémentaire de la Chambre des Salariés (19.10.2021)	7575/21, 7700/13, 7755/09, 7777/04	<u>118</u>
05-11-2021	Avis de la Commission nationale pour la protection des données (29.10.2021)	7755/10	<u>123</u>
22-11-2021	Avis de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (23.7.2021)	7755/11	<u>128</u>
13-12-2021	Changement d'intitulé Ancien intitulé : Proposition de révision du chapitre II de la Constitution Nouvel intitulé : Proposition de révision du chapitre II. de la Constitution	7755/12	<u>141</u>
13-12-2021	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) : Madame Simone Beissel	7755/12	<u>182</u>
13-12-2021	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (07) de la reunion du 13 décembre 2021	07	<u>223</u>
12-01-2022	Avis complémentaire de l'Ombudsman fir Kanner	7755/13	<u>227</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	a Jugendlecher (11.1.2022)		
09-02-2022	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (17.1.2022)	7755/14	<u>232</u>
09-03-2022	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°39	Bulletin de vote 1 - proposition de révision de la Constitution n°7755	<u>265</u>
09-03-2022	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°39	Texte voté (1er vote) - proposition de révision de la Constitution N°7755	<u>268</u>
09-03-2022	Ajout d'une rubrique "Objectifs à valeur constitutionnelle" sur la fiche d'évaluation d'impact	Document écrit de dépôt	<u>273</u>
22-12-2022	Second vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°27	Texte voté (2nd vote) - proposition de révision de la Constitution N°7755	<u>275</u>
22-12-2022	Second vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°27	Bulletin de vote 2 - proposition de révision de la Constitution N°7755	<u>280</u>
18-01-2023	Publié au Mémorial A n°28 en page 1	Mémorial A N° 28 de 2023	<u>283</u>
	Résumé du dossier	Résumé	<u>290</u>

7755/00

N° 7755

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION**du chapitre II de la Constitution**

* * *

Dépôt: (Madame Simone Beissel, Députée, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Député, Monsieur Léon Gloden, Député, et Monsieur Charles Margue, Député) le 29.4.2021)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de révision de la Constitution	5
3) Commentaire des articles	8
4) Texte coordonné.....	16

*

EXPOSE DES MOTIFS

*Une révision substantielle de la Constitution actuelle
par étapes au lieu d'une Constitution nouvelle*

La présente proposition s'inscrit dans une démarche de modernisation de la Constitution actuelle, initiée par la proposition de révision n°6030 déposée en 2009 et instruite par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle pendant près de dix ans.

Or, le consensus atteint en juin 2018 après une quinzaine d'années de travaux préparatoires ayant abouti au projet d'une nouvelle Constitution a été remis en question, de sorte qu'il a fallu s'accorder sur une feuille de route alternative par étapes.

Il a donc été convenu de revenir à l'idée d'origine de proposer une révision substantielle de la Constitution actuelle au lieu d'élaborer une toute nouvelle Constitution.

Sur base d'un accord politique entre la majorité des partis, il a été retenu que :

- Il existe une volonté commune d'actualiser le texte constitutionnel, le statu quo n'étant pas une option ;
- Les propositions de modernisation tiennent compte dans une large mesure du travail effectué au cours des quinze dernières années, des avis et de la consultation des citoyens « Är Virschléi » ;
- Il est procédé 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 ;
- Une liste provisoire de révisions ponctuelles faisant l'objet d'un large consensus a été arrêtée en commission ;
- Les révisions constitutionnelles à venir s'inscrivent dans un processus ouvert, de sorte que de nouvelles propositions pourront être formulées en cours de route sous condition d'un large consensus.

Une première étape a été marquée par le dépôt, le 12 mai 2020, de la proposition de révision n°7575 du Chapitre VI. de la Constitution ayant trait au fonctionnement de la justice, la deuxième étape étant le dépôt, le 17 novembre 2020, de la proposition de révision n°7700.

A. OBJET DE LA PROPOSITION DE REVISION

La présente proposition de révision s'inscrit dans ce processus et représente la troisième étape de la réforme fondamentale de la Constitution, entamée par le chapitre consacré à la Justice.

Elle concerne le chapitre dédié aux droits et libertés.

La proposition de révision n'entend pas opérer un changement brutal ou une cassure avec le texte constitutionnel actuel qu'elle adapte en maintenant une partie importante des dispositions.

Elle a comme ambition de donner plus de cohérence au texte de la Constitution en regroupant certaines dispositions, tout en modernisant et en complétant le texte.

*

B. PRESENTATION DU CHAPITRE II

Le chapitre 2 regroupe les droits fondamentaux, les libertés publiques et les objectifs à valeur constitutionnelle.

L'importance des droits fondamentaux pour tout pays et toute société démocratique est indéniable. Déjà le premier texte constitutionnel luxembourgeois de 1841 avait dédié un chapitre entier aux Luxembourgeois et à leurs droits. La Constitution actuelle datant de 1868 a certes connu quelques modifications au sujet des droits et libertés, mais la conception de base des droits fondamentaux du texte actuel n'a guère changé.

La protection des droits et libertés au Luxembourg est garantie par la Cour Constitutionnelle qui est régulièrement amenée à se prononcer sur la conformité d'une ou de plusieurs dispositions législatives avec les droits et libertés garantis par la Constitution, lorsqu'un juge luxembourgeois saisit à titre préjudiciel la Cour d'une question sur demande d'un justiciable qui estime que son droit individuel est lésé par l'action du législateur.

A première vue, l'énoncé des droits fondamentaux de la Constitution luxembourgeoise semble être assez succinct. Or, les Luxembourgeois bénéficient également de la protection des droits fondamentaux garantis par des textes internationaux que le Luxembourg a inclus dans son droit positif, dont notamment les conventions conclues sous l'égide de l'ONU, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, plus connue sous le nom de « Convention européenne des droits de l'homme » (« CEDH ») et des protocoles additionnels, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La proposition de révision ajoute toute une série de nouveaux droits et libertés au chapitre 2, pour la formulation desquels les auteurs se sont inspirés de textes constitutionnels étrangers et de textes internationaux. Bien que le texte nouveau ne reprenne pas toutes les dispositions des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, comme par exemple « le droit à une protection juridictionnelle effective » (article 47 de la CEDH), ce qui provoquerait inéluctablement un gonflement exorbitant du chapitre II, et n'est donc pas retenu par la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle. Toujours est-il que le nouveau catalogue des droits et libertés dans la Constitution luxembourgeoise compte de nombreuses nouveautés telles que par exemple le droit d'asile, indépendamment des obligations qui découlent tant des textes de droit public international, comme la Convention de Genève de 1951 que du droit régissant l'Union européenne.

Ce chapitre fait l'objet d'un nouvel agencement par rapport à la Constitution actuellement en vigueur. La proposition de révision initiale avait prévu une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, autour des mots-clés de dignité, égalité et libertés complétés par les termes « solidarité et citoyenneté » qui auraient regroupé les garanties dans le domaine social et économique et dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen face à l'administration publique.

Or, dans un souci de cohérence et de lisibilité, la Commission a décidé de reprendre la structure proposée par le Conseil d'Etat qui tient compte de la spécificité que, dans la Constitution luxembourgeoise, le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé, détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi. En effet, tandis que les droits fondamentaux constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles, la réalisation des libertés publiques requiert en principe l'intervention du législateur et les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct et ne peuvent pas être invoqués en justice.

Alors que les objectifs à valeur constitutionnelle sont regroupés dans une section à part, la Commission tient à souligner que cette manière de procéder n'implique en aucun cas une dévalorisation de ces dispositions.

Section 1 – De la nationalité et des droits politiques

La section relative à la nationalité n'apporte pas de modification de fond par rapport aux dispositions actuellement en vigueur.

Section 2 – Des droits fondamentaux

Les droits fondamentaux énoncés dans la section 2 constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'inscrire dans la Constitution un article nouveau qui énonce l'inviolabilité de la dignité humaine. Tandis que la Constitution luxembourgeoise en vigueur ne connaît pas de disposition expresse au sujet de la dignité de la personne humaine, l'inviolabilité de la dignité figure dans de nombreux textes constitutionnels, comme par exemple le « Grundgesetz » allemand ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. S'y ajoute une référence relative à la dignité humaine dans un arrêt de la Cour constitutionnelle luxembourgeoise du 28 mai 2004 (20/04) qui dans sa définition des droits naturels (article 11, Constitution actuelle de 1868) stipule que lesdits droits sont cantonnés à des « questions existentielles de l'être humain, à la préservation de sa dignité et de sa liberté ».

L'inviolabilité de la dignité humaine est généralement considérée comme base même des droits fondamentaux. Nul autre droit ne peut être utilisé pour porter atteinte à la dignité humaine. De nombreux droits de l'homme expriment directement une mise en application du principe de la dignité humaine, dont les quatre droits élémentaires : le droit à la vie, le droit de ne pas être torturé ou de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude et le droit à la non-rétroactivité de la loi pénale.

Ces quatre droits sont également inscrits dans ce chapitre.

En s'inspirant des dispositions respectives de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme, il a été retenu d'inscrire le droit à l'intégrité physique et mentale et le principe de l'interdiction de la torture dans ce chapitre.

L'interdiction de la peine de mort est maintenue.

Les droits à la liberté de pensée, de conscience et de religion sont renforcés et font partie des droits fondamentaux intangibles dans la proposition de révision.

Section 3 – Des libertés publiques

La proposition de révision prévoit l'introduction de nouvelles libertés publiques et la modification d'une série de dispositions de la Constitution actuelle.

Le texte proposé par la Commission innove surtout par l'introduction d'une « clause transversale » qui s'inspire de l'article 52, paragraphe 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme et qui dispose que toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Les membres de la Commission suivent donc une proposition de la Commission de Venise qui a relevé que la Constitution devrait indiquer les conditions à respecter par le législateur lorsque celui-ci apporte des restrictions à un droit constitutionnel.

L'égalité des Luxembourgeois devant la loi reste ancrée dans la Constitution. La Commission a décidé d'intégrer dans la proposition de révision les limites de ce principe établi dans de nombreux arrêts de la Cour Constitutionnelle. Ces arrêts prévoient que la loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Cet article est complété par le principe de non-discrimination par lequel il faut entendre « l'égalité de traitement entre toutes les personnes, sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge » (Directives anti-discrimination de l'Union européenne et Protocole 12 à la CEDH) et la reproduction

de l'article 11, paragraphe 2 de la Constitution actuelle qui déclare l'égalité entre femmes et hommes. Enfin, il est précisé que les personnes atteintes d'un handicap jouissent de façon égale de tous les droits.

La proposition de révision place directement après le principe de l'égalité des Luxembourgeois devant la loi le libellé de l'article 111 de la Constitution actuelle qui dispose que les étrangers, qui se trouvent sur le territoire luxembourgeois, jouissent de la même protection que les Luxembourgeois. Cette protection peut être restreinte par la loi.

Les dispositions au sujet de la liberté individuelle restent inchangées par rapport à la Constitution actuelle.

La Commission a décidé de s'inspirer de la Constitution fédérale de la Confédération suisse pour préciser le droit au juge.

Les principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines sont introduits.

Les membres de la Commission ont décidé de préciser dans la proposition de révision que la liberté des cultes n'est pas équivalente à la liberté de religion.

Il est introduit une obligation pour les autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable à toute requête signée par une ou plusieurs personnes qui leur est adressée.

Les libertés publiques seront complétées par le droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel ainsi que par le droit d'asile.

Section 4 – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Contrairement aux droits fondamentaux et aux libertés publiques, les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct. Les conséquences juridiques liées à ces objectifs s'expliquent par leur utilisation par le législateur pour justifier des dérogations non excessives à des principes constitutionnels. Les objectifs à valeur constitutionnelle peuvent donc étendre les pouvoirs du législateur en limitant l'application de certains principes constitutionnels.

Pour illustrer la valeur normative des objectifs à valeur constitutionnelle, on peut citer l'exemple de l'objectif de veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. Cet objectif impose au législateur de prendre les initiatives nécessaires pour permettre à toute personne de disposer d'un logement décent. Il ne crée par contre pas un droit individuel au logement invocable en justice.

Un certain nombre des objectifs à valeur constitutionnelle nouvellement introduits dans la Constitution résultent de la participation citoyenne initiée par la Chambre des Députés dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision. La plupart des idées publiées sur le site internet www.ärvirsléi.lu concernaient en effet le chapitre II.

Après des auditions publiques, qui ont été organisées afin de discuter de vive voix avec les participants de leurs contributions, la Commission a proposé, d'une part, de compléter le texte par des articles/alinéas nouveaux et, d'autre part, de reformuler certaines dispositions.

Ces nouveaux objectifs à valeur constitutionnelle imposeront à l'Etat de :

- veiller à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement et à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne, en considération de son âge et de son discernement ;
- reconnaître aux animaux le statut d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et de veiller à protéger leur bien-être ;
- garantir l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel et promouvoir la protection du patrimoine culturel ;
- promouvoir la liberté de la recherche scientifique ;
- garantir le dialogue social.

Les autres objectifs concernent la protection de la famille et de l'intérêt de l'enfant, le droit au travail, le droit au logement et la protection de l'environnement.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

Art. 1^{er}. Le chapitre II de la Constitution est libellé comme suit :

« Chapitre II. – Des droits et libertés

Section 1^{er}. – De la nationalité et des droits politiques

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

Art. 9bis. (1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l'article 52, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 9ter. La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Art. 10. La dignité humaine est inviolable.

Art. 10bis. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 10ter. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. – Des libertés publiques

Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 11bis. Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 12. (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

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

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 13. Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

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

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 16. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 17. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Art. 18. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 19. La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 19bis. Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 19ter. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 20. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 21. Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 22. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

Art. 23. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Art. 24. Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 25. Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 26. (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 27. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 28. L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 29. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi.

Art. 30. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 31. L'Etat veille au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

Art. 31bis. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 31ter. L'Etat promeut le dialogue social.

Art. 31quater. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 31quinquies. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que de la sauvegarde de la biodiversité et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

Art. 31sexies. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 31septies. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique. »

Art. 2. (1) La présente loi entre en vigueur *le premier jour du sixième mois qui suit sa publication* au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

(3) Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations préliminaires

1) Les droits et libertés sont protégés au niveau national par la Constitution en vigueur dont les dispositions ont été contrôlées a priori par le Conseil d'Etat et peuvent être contrôlées a posteriori par la Cour Constitutionnelle ; cette protection est renforcée par une stratification de textes de droit public international général ou conventionnel, ainsi que des textes du droit de l'Union européenne.

2) La protection principale et saillante des droits et libertés ressort de l'agencement et du libellé des dispositions du chapitre II. Il échet de relever néanmoins que certains droits spécifiques, tels par exemple les droits du justiciable ou les droits du contribuable, sont protégés par des dispositions ponctuelles dans les chapitres afférents.

3) Le rôle prééminent attribué à la loi apparaît comme une tradition constitutionnelle luxembourgeoise quasi séculaire en matière de protection des droits et libertés depuis la première Constitution de 1841 et celle de 1848, tradition reprise de façon extensive dans la Constitution actuelle datant de 1868.

Pour parer à tous les risques éventuels de malentendus, il s'agit de rappeler dans ce contexte que sur base d'une doctrine juridique luxembourgeoise constante la notion de loi doit être comprise au sens formel.

L'examen des dites Constitutions révèle que les droits et libertés sont protégés par la loi ordinaire, civile pour activer ou organiser certains droits, soit pour restreindre certains droits et libertés, au moyen, si nécessaire, par la loi pénale.

Article 1^{er}

Chapitre II. – Des droits et libertés

Section 1^{re}. – De la nationalité et des droits politiques

Article 9

L'article 9 reproduit les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 9 de la Constitution actuelle.

Article 9bis

Le paragraphe 1^{er} traite des droits politiques des Luxembourgeois, ayant ou non leur résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg.

Afin de lever toute insécurité juridique, il est précisé au paragraphe 2, que le principe selon lequel le droit de vote peut être étendu par la loi aux non-Luxembourgeois ne s'applique pas aux élections législatives.

Article 9ter

L'article 9ter reprend les dispositions du paragraphe 2 de l'article 10bis de la Constitution actuelle.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Article 10

Le premier article de cette section énonce la valeur du respect de la dignité humaine. L'inviolabilité de la dignité humaine constitue le fondement même des droits fondamentaux.

La Déclaration Universelle des droits de l'Homme retient en principe dans son préambule « que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ».

Article 10bis

Le paragraphe 1^{er} énonce le droit à l'intégrité physique et mentale, à l'instar des dispositions figurant à l'article 3, paragraphe 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La consécration constitutionnelle de ce concept et les droits qui en découlent constituent un élément fondamental de protection des droits et des libertés et assurent une plus-value certaine aux citoyens.

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, retient le principe de l'interdiction de la torture en reprenant le texte inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme : « Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. »

L'alinéa 2 reprend l'article 18 de la Constitution qui rappelle que la peine de mort ne peut être établie.

Article 10ter

L'article 10ter inscrit le droit intangible à la liberté de pensée, de conscience et de religion parmi les droits fondamentaux consacrés par la Constitution comme étant inhérents à la nature de l'homme. Cette approche est également consacrée à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme¹.

Section 2. – Des libertés publiques

Article 11

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} reprend le paragraphe 1^{er} de l'article 10bis de la Constitution actuelle.

Afin de tracer les limites du principe, l'alinéa 2 intègre le libellé régulièrement reproduit par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts rendus sur le fondement de l'article 10bis, paragraphe 1^{er} de la Constitution actuelle.

Au paragraphe 2 figure le principe de non-discrimination qui est le corollaire nécessaire du principe d'égalité.

Le paragraphe 3 reprend le libellé de l'article 11, paragraphe 2 de la Constitution actuelle.

Au sujet de l'égalité entre femmes et hommes, il y a lieu de souligner que, si le terme « égalité des genres », reconnu au niveau international et utilisé notamment dans le premier rapport de l'UNESCO en la matière et portant sur les années 2018-2019, n'a pas été retenu, sa finalité n'est pourtant pas contestée.

Le paragraphe 4 reprend une partie de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle consacrée aux personnes handicapées.

Article 11bis

L'article 11bis reprend la disposition de l'article 111 de la Constitution actuelle.

Article 12

L'article 12 reproduit les dispositions de l'article 12 de la Constitution actuelle.

Il ressort d'un arrêt de la Cour Constitutionnelle du 25 octobre 2013 (104/13) portant notamment sur l'interprétation de l'article 12 de la Constitution actuelle que cet article renferme implicitement la protection des droits de la défense.

¹ Convention européenne des droits de l'homme, article 9 :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Sous le paragraphe 3, il est proposé d'intégrer, dans un nouvel alinéa 2, la présomption d'innocence, en reprenant le libellé de l'article 6 de la CEDH.

Article 13

L'alinéa 1^{er}, inspiré de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, consacre le droit au juge, tel que prévu, en particulier, dans la Convention européenne des droits de l'homme.

L'alinéa 2 reproduit la disposition de l'article 13 de la Constitution actuelle qui signifie que le juge compétent doit être déterminé à l'avance et ne peut être établi *ad hoc* ou *ad personam*.

Article 14

Le libellé de l'alinéa 1^{er} de l'article 14 reprend l'article 14 de la Constitution actuelle.

Les alinéas 2 et 3 introduisent la prohibition de toute condamnation pour des actes ou omissions qui, au moment où ils furent commis, ne constituaient pas des infractions au sens de la loi, ainsi que l'interdiction de prononcer une peine plus forte que celle applicable au moment où l'infraction fut commise. Il s'agit d'une consécration constitutionnelle des principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines. Ces principes sont également énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 49) et dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 7).

Article 15

L'article 15 s'inspire de l'article 11, paragraphe 3 de la Constitution actuelle, en adoptant une formulation légèrement différente. La formulation retenue est proche de celle de la Constitution néerlandaise².

La Commission suit l'argumentation du Conseil d'Etat qui donne à considérer que « le respect de la vie privée n'est pas un droit absolu et que des ingérences de l'Etat peuvent être justifiées pour protéger le droit d'autrui ou l'intérêt général », tout en se ralliant aux vues du Conseil d'Etat qui stipule que « Toute limitation doit répondre aux critères fixés dans la clause transversale. » (nouvel article 30).

Article 16

L'article 16 reproduit les dispositions de l'article 15 de la Constitution actuelle.

Article 17

L'article 17 reproduit les dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 110 de la Constitution actuelle.

Article 18

L'article 18 reproduit les dispositions de l'article 24 de la Constitution actuelle, sauf à ne pas limiter la liberté de manifester ses opinions à la seule parole ni à reprendre l'ajout « *en toutes matières* » qui semble dénué de toute signification.

Article 19

L'alinéa 1^{er} s'inspire de l'article 19 de la Constitution actuelle.

Etant donné que la liberté des cultes n'est pas équivalente à la liberté de religion, il est proposé d'en faire deux alinéas distincts (alinéas 1 et 2) et d'inscrire à l'alinéa 1^{er} relatif à la liberté de religion celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion. La liberté d'adhérer à une religion comporte celle de changer de religion à tout moment. Le terme « opinions » est remplacé par celui de « convictions » employé également par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres Constitutions modernes.

L'alinéa 3 reproduit la disposition de l'article 20 de la Constitution actuelle.

Article 19bis

L'article 19bis s'inspire de l'article 25 de la Constitution actuelle. Les termes « *La Constitution garantit* » sont omis alors qu'il paraît superfétatoire de mentionner que la Constitution garantit un droit

² Constitution néerlandaise, art. 10, paragraphe 1^{er} : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée, sauf restrictions à établir par la loi ou en vertu d'une loi. »

qu'elle consacre. Il suffit dès lors d'écrire que le droit est garanti. La mention particulière que ce droit n'existe que pour les assemblées « *sans armes* » est superflue. Il est évident que la puissance publique doit interdire des rassemblements armés pour des raisons d'ordre et de sécurité publics.

Article 19ter

L'article 19ter reprend sous une forme légèrement modifiée l'article 26 de la Constitution actuelle en disposant que le droit d'association est garanti. A l'instar de l'article 25, les termes : « *La Constitution garantit* » sont omis.

Article 20

L'article 20 reproduit les dispositions de l'article 32bis de la Constitution actuelle.

Article 21

L'article 21 s'inspire de la disposition du paragraphe 4, deuxième phrase, de l'article 11 de la Constitution actuelle.

La liberté syndicale représente une forme particulière de la liberté d'association au même titre que le droit d'association dans le cadre d'un parti politique. Dans la mesure où les syndicats constituent des associations, il y a lieu de ranger l'article en question derrière l'énoncé du droit d'association. Le libellé (« *Les libertés syndicales sont garanties* ») souligne l'existence de ces libertés même en l'absence d'une loi. Le droit de grève est également garanti par la Constitution. La loi n'intervient que pour en organiser l'exercice en imposant notamment une procédure de conciliation préalable obligatoire ou, le cas échéant, le maintien d'un service minimum en cas de grève.

Article 22

L'article 22 s'inspire de la première phrase de l'article 27 de la Constitution actuelle. La deuxième phrase, qui réserve aux autorités constituées le droit d'adresser des pétitions en nom collectif, est supprimée.

Afin de distinguer le dispositif de celui prévu par l'article 80, le terme « pétition » a été remplacé par celui de « requête », qui est plus large et plus cohérent avec la terminologie de l'alinéa 2.

L'alinéa 2 crée une obligation constitutionnelle à charge des autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable aux demandes des requérants.

Article 23

L'article 23 s'inspire de l'article 28 de la Constitution actuelle.

L'alinéa 1^{er} énonce l'inviolabilité des « *communications* » de « *toute personne* ». Le principe de l'inviolabilité des communications n'est pas absolu. Il est renvoyé dans ce contexte aux écoutes téléphoniques autorisées en justice, aux saisies judiciaires de courriers, au droit des curateurs d'ouvrir le courrier des faillis et aux contrôles du courrier des détenus. Dès lors des restrictions sont prévues dans le deuxième alinéa.

Article 24

Au vu de la prolifération des traitements de données à caractère personnel, il semble nécessaire d'introduire une disposition spécifique dans la Constitution. Le texte s'inspire largement de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui est le fondement des actes juridiques européens adoptés et transposés en ce domaine.

Le droit à la protection des données à caractère personnel est inscrit dans la Constitution, tandis que les conditions du traitement des données à caractère personnel sont reléguées à la loi. Cette façon de procéder se justifie d'autant plus que le droit à la protection des données à caractère personnel est garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne faisant partie intégrante de notre droit positif.

Etant donné que le droit à la protection des données à caractère personnel est à considérer comme un droit à l'autodétermination informationnelle, l'article y fait explicitement référence. A souligner toutefois que ce droit ne constitue pas un droit absolu, de sorte qu'il peut être soumis à des restrictions légales. En Allemagne, la notion d'« autodétermination informationnelle » a valeur constitutionnelle suite à un arrêt du « *Bundesverfassungsgericht* » de 1983 (« *Volkszählungsurteil* ») jugeant que : « 1. (...)

Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. 2. Einschränkungen dieses Rechts auf « informationelle Selbstbestimmung » sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. (...) »

Article 25

A l'instar d'autres Constitutions européennes, l'article 25 énonce le droit d'asile parmi les libertés. Le libellé renvoie à la loi pour fixer les conditions du droit d'asile. Ainsi, le constituant luxembourgeois introduit un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997, traité qui fut à l'origine de la communautarisation de la politique d'asile.

Article 26

L'article 23 de la Constitution actuelle est reformulé de fond en comble pour tenir compte de la situation telle qu'elle prévaut dans notre pays ainsi que des différents aspects de la liberté d'enseignement. Le libellé en vigueur ne couvre pas tous les aspects de cette liberté.

Le paragraphe 1^{er} énonce le droit fondamental de toute personne à l'« *éducation* ». Ce dernier terme couvre un domaine plus large que la notion d'« *enseignement* ». L'éducation doit être comprise comme contribution indispensable à l'épanouissement culturel et social de la personnalité auquel peut prétendre toute personne dans une société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles. Il s'agit d'une responsabilité de la société dans son ensemble mais aussi d'une responsabilité particulière des parents, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

Le paragraphe 2 énonce la mission de l'Etat (« *Staatsauftrag* ») de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public. En confiant à l'Etat la mission d'organiser l'« *enseignement* », il est fait abstraction des différents échelons – fondamental, secondaire, supérieur – pour ne pas hypothéquer les évolutions législatives futures remettant en cause la subdivision ayant actuellement cours. La mission d'organisation confiée à l'Etat comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes. Le libellé permet aussi d'alléger le caractère de « *matière réservée* » inhérent à l'enseignement dans la Constitution actuelle. Il y a lieu de fixer le principe de la gratuité de l'enseignement obligatoire public comme corollaire de son caractère obligatoire.

Le paragraphe 3 érige en principe la liberté de l'enseignement dans la mesure où certaines écoles privées acceptent d'enseigner les programmes agréés par l'Etat et de faire sanctionner l'enseignement dispensé par des examens étatiques en échange de leur subventionnement. Des relations contractuelles devraient suffire pour garantir que ces écoles respectent, en matière d'enseignement, les valeurs constitutionnelles. Il paraît néanmoins prudent de prévoir l'hypothèse où une école se fonderait sur le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement pour dispenser des enseignements non conformes à la Constitution tout en renonçant à la sanction de son enseignement par l'Etat ou au soutien financier public. Dès lors, il semble utile de rappeler la nécessité du respect du cadre constitutionnel comme base de tout enseignement. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 dispose que l'intervention de l'Etat porte sur la surveillance des écoles privées, la possibilité de l'Etat d'agréer les programmes et de sanctionner les études effectuées, ainsi que la faculté de soutenir une école privée sur le plan financier.

Enfin, le libellé du paragraphe 4 reprend le principe du dernier alinéa de l'article 23 de la Constitution actuelle, assurant la liberté de tout Luxembourgeois de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger. Il est précisé que les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Article 27

L'article 27 reprend en partie les dispositions de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle.

Article 28

L'article 28 reproduit les dispositions de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution actuelle.

Article 29

L'article 29 reproduit les dispositions de l'article 16 de la Constitution actuelle.

Article 30

L'article 30 introduit une « clause transversale » dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droits subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'introduction de cette disposition transversale dans le texte même de la Constitution permet d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi. Le libellé de cet article nouveau est calqué sur les dispositions afférentes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Celle-ci évoque la nécessité d'une loi pour apporter des limitations aux libertés individuelles. Pareille précision n'est pas nécessaire dans le présent contexte, alors que toutes les dispositions des articles de la section sous examen, qui prévoient des restrictions aux libertés y énoncées, renvoient de façon expresse à la loi. Par ailleurs, la nouvelle disposition s'inspire des articles pertinents de la Convention européenne des droits de l'homme qui font référence au caractère nécessaire desdites limitations « *dans une société démocratique* ».

La Commission de Venise a relevé dans son avis relatif à la proposition de révision n°6030 que la CEDH exige pour toute limitation aux libertés publiques une base légale.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat craint dans son quatrième avis complémentaire du 11 février 2020 « *des risques de malentendu sur la comparabilité du terme „loi“ au sens du droit international public comme du droit communautaire, d'une part, avec le terme de „loi“ tel qu'il est utilisé dans la Constitution luxembourgeoise* ».

Le Conseil d'Etat souligne, à juste titre, que sur le plan international le terme de « loi » (Law) est conçu dans une acceptation matérielle « *qui embrasse toute norme (ou Règle juridique) accessible et prévisible, qu'elle soit constitutionnelle, légale ou infra-légale (par exemple réglementaire) et qui peut même englober la jurisprudence* » (comme source du droit).

Par la suite le Conseil d'Etat clarifie lui-même dans ses développements la conception juridique luxembourgeoise de la notion de « loi » qui table sur une conception formelle de la « loi » (avis précité du Conseil d'Etat du 11 février 2020) en tant qu'« acte adopté par la Chambre des Députés au terme de la procédure dite législative ».

Il s'ensuit que toute restriction à une liberté publique doit être systématiquement soumise à son contrôle de conformité à la loi indépendamment du fait que les limitations soient enclenchées par l'Etat ou les communes (avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 et du 14 mars 2017).

Dans le même ordre d'idées et selon la doctrine juridique luxembourgeoise constante : « *La loi est l'expression solennelle du pouvoir souverain dans la sphère d'action intérieure de l'Etat.* » (Pierre Pescatore : Introduction à la Science du Droit, Université du Luxembourg, 2009)

Il importe de préciser immédiatement qu'à l'examen des doctrines juridiques des pays de la Grande Europe (pays membres du Conseil de l'Europe) les controverses relatives à la distinction entre la loi matérielle et la loi formelle perdurent.

Au plan national, la difficulté première d'un essai de clarification résulte déjà dans nos Constitutions successives de l'absence de la définition tant de la loi que du pouvoir législatif.

Il s'avère que les constituants, et ce depuis la première Constitution de 1841, se sont tournés vers les traditions politiques et juridiques pour cerner cette notion de la loi valable dans l'ordre constitutionnel luxembourgeois.

« *La loi est caractérisée normalement par son caractère normatif, c'est-à-dire par sa portée générale.* » (Pierre Pescatore, idem)

« *La théorie de la loi matérielle est inacceptable dans notre droit constitutionnel parce qu'elle se trouve en contradiction avec la conception du pouvoir législatif comme pouvoir souverain. En effet, l'exercice du pouvoir suprême dans l'Etat ne connaît aucune limite juridique. C'est le principe de la plénitude d'attributions du Législatif. Le pouvoir souverain statue en pure opportunité et son action ne connaît que des limites qui sont d'ordre politique, économique, social et, en dernière analyse, d'ordre moral.* »... et encore « *Au sens constitutionnel (...) la loi n'est pas définie par son contenu. (...) La loi a un sens formel.* » (avis du Conseil d'Etat du 15 janvier 1946 et Pierre Pescatore, idem).

En considération de la plus-value certaine de la clause transversale, consacrée par la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne depuis 2002, la Commission propose de la maintenir

comme nouvel article 30. En effet, en dépit du rappel récurrent dans de nombreux articles de l'intervention obligatoire de la loi, il s'avère que cette clause transversale améliore considérablement la visibilité de la section relative aux libertés publiques et partant facilite la compréhension par les lecteurs.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Article 31

L'article 31 énonce l'obligation de l'Etat de veiller au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale parmi les objectifs à valeur constitutionnelle. Quant à la notion de « *famille* », il est admis aujourd'hui que ce concept couvre le lien existant entre un couple, marié, vivant en partenariat légal ou en union libre, voire un couple et ses enfants, mais aussi celui formé par un seul parent et ses enfants.

De nombreuses incertitudes en rapport avec cette notion sont engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle. La notion de « *vie familiale* » inclut-elle les membres de la famille au-delà du noyau dit « nucléaire » (parent/enfant) en y englobant les frères et sœurs, les grands-parents ou encore les couples homosexuels ? La Cour européenne des droits de l'Homme a adopté en la matière une position évolutive, mais en règle générale favorable à toute forme de vie familiale. Le juge luxembourgeois sera amené par la force des choses à s'inspirer dans une large mesure des décisions rendues sur base de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'alinéa 2 évoque l'obligation de l'Etat de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant. L'inscription dans la Constitution d'une référence à l'intérêt supérieur de l'enfant souligne l'importance qu'il convient d'accorder à la famille comme cellule de base de la vie en société.

Les alinéas 3 et 4 visent à renforcer la protection des droits de l'enfant. Ces nouveaux objectifs à valeur constitutionnelle, qui donnent une suite favorable aux nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne, s'inscrivent dans le principe général de l'intérêt supérieur de l'enfant.

A noter toutefois que ces alinéas n'excluent nullement l'application des articles sur les droits fondamentaux qui sont d'application générale. Ces dispositions visent à tenir compte de la situation spécifique de certaines catégories de personnes.

Article 31bis

L'article 31bis reprend, en la reformulant, la disposition de la première phrase du paragraphe 4 de l'article 11.

Article 31ter

Face aux sollicitations d'ancrer dans la Constitution les partenaires sociaux associés par voie consultative au fonctionnement des institutions de l'Etat, cet article introduit la notion du dialogue social. Cette notion, qui constitue une caractéristique du « modèle luxembourgeois », vise tous les organes professionnels impliqués dans le dialogue social. Elle englobe également l'organisation du dialogue entre employeurs et salariés au niveau de l'entreprise.

Article 31quater

L'article 31quater propose d'inscrire, à l'instar de plusieurs Constitutions d'Etats européens (Portugal, art. 65 ; Espagne, art. 47), le droit au logement dans la Constitution.

L'article 42 impose à l'Etat une obligation de moyens visant à veiller à ce que toute personne puisse vivre dans une situation matérielle respectueuse de la dignité humaine. L'obligation de l'Etat de veiller à ce que « *toute personne* » puisse disposer d'un logement approprié doit être vue en relation avec l'objectif de l'Etat de combattre la pauvreté.

Dans une résolution adoptée par la Chambre des Députés en date du 1^{er} février 2007, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été chargée « d'étudier l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise ».

Dans les considérants, les auteurs de cette résolution invoquent la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948 qui prévoit dans son article 25.1. que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

Ils citent également, à l'appui de leur résolution, la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, notamment l'article 31 de la Partie I qui précise que « toute personne a droit au logement », et le même article de la Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

Article 31quinquies (43 PPR)

L'alinéa 1^{er} reprend la disposition de l'article 11*bis* de la Constitution actuelle, tout en la complétant par la notion de biodiversité.

Encore faut-il noter que la reconnaissance de la nature patrimoniale du territoire, qui consiste à lui conférer le statut de bien commun de l'humanité, n'a pas été retenue. Néanmoins, force est de constater que l'utilité collective joue un rôle décisif quand il s'agit de développer de nouvelles formes de production, d'utilisation et de gestion de biens et de services pour les membres d'une communauté.

L'alinéa 2 prévoit expressément que l'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique. Le libellé est inspiré du projet de loi constitutionnelle qui est actuellement en cours d'instruction en France³. En Belgique, il est envisagé d'inscrire également la politique climatique dans la Constitution.

Le libellé de l'alinéa 3 vise à renforcer la protection des animaux en tenant compte des nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne.

Le terme « protéger » entend prémunir les animaux contre les mauvais traitements leur infligés par les êtres humains.

Quant au terme « qualité », il vaut sans distinction pour tous les animaux.

Article 31sexies

L'article 31*sexies* tient compte des idées évoquées lors de la consultation citoyenne en matière de protection du patrimoine et de la culture.

L'alinéa 1^{er}, qui s'inspire de l'article 23 de la Constitution belge, consacre l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel, c'est-à-dire le droit de tous les résidents d'être initiés, de contribuer et de participer aux activités culturelles, sans distinction de nationalité, d'âge, de sexe ou de situation économique et sociale. Une partie de la population, qu'elle souffre d'un handicap ou qu'elle vive dans une situation économique ou sociale difficile, est exclue de la vie culturelle. Or, la culture, constituant un outil de développement des capacités individuelles et collectives et jouant un rôle important dans la lutte contre l'exclusion sociale, doit être rendue accessible à tous. Il y a donc lieu de garantir l'accès de chaque individu à toute forme de culture, faute de quoi, l'épanouissement personnel ne sera pas possible.

L'alinéa 2 a trait à la protection du patrimoine culturel. Au regard des conflits d'intérêts qui peuvent se présenter en matière de protection du patrimoine culturel, il est censé donner un signal clair de la volonté de l'Etat d'en faire une priorité sociétale. Cette disposition vise tant le patrimoine matériel qu'immatériel.

Article 31septies

En s'inspirant d'une idée résultant de la consultation citoyenne et afin de relever l'importance du développement de la recherche dans une société moderne, cet article introduit une obligation supplémentaire pour l'Etat qui est celle de la promotion de la liberté de la recherche scientifique. Il reviendra à l'Etat de décider de la manière dont il entend promouvoir cette liberté.

A souligner que la liberté de la recherche scientifique n'est pas absolue. Elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science.

³ Le projet de loi constitutionnelle n° 577, adopté par l'Assemblée nationale le 16 mars 2021, prévoit de compléter l'article 1^{er} de la Constitution relatif à la préservation de l'environnement comme suit :

« Elle garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique. »

Article 2.

L'insertion de cet article tient compte des observations du Conseil d'Etat relatives à la proposition de révision n°7700. Dans son avis du 9 mars 2021, le Conseil d'Etat propose en effet d'omettre le texte actuel de l'article 118 (120 actuel) et de lui substituer ce libellé qui sera repris dans chacune des quatre propositions de révision.

Le paragraphe 1^{er} fixe l'entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de révision. Il est proposé d'opter pour un délai suffisamment long pour permettre de procéder à toutes les modifications législatives et réglementaires qui s'imposent.

Le paragraphe 2 reprend la règle classique de l'abrogation du droit antérieur contraire, c'est-à-dire que les nouvelles dispositions l'emportent sur toutes les règles antérieures.

Dans un souci de sécurité juridique, le paragraphe 3 règle le sort des titulaires de fonctions publiques en place suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. La composition des institutions en place - Chambre des Députés, Gouvernement, Conseil d'Etat - reste inchangée. Il n'y a pas lieu de procéder à de nouvelles élections ou de nouvelles nominations comme suite directe de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Luxembourg, le 29 avril 2021

M. Mars DI BARTOLOMEO

Mme Simone BEISSEL

M. Léon GLODEN

M. Charles MARGUE

*

TEXTE COORDONNE

TEXTE DE LA CONSTITUTION DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (tenant compte de la PPR 7414B)

du 17 octobre 1868,
(Mém. 23 du 22 octobre 1868, p. 220)

telle qu'elle a été modifiée par les révisions des

15 mai 1919	(Mém. 33 du 16 mai 1919, p. 529),
28 avril 1948	(Mém. 28 du 28 avril 1948, p. 649),
6 mai 1948	(Mém. 30 du 10 mai 1948, p. 685),
15 mai 1948	(Mém. 32 du 19 mai 1948, p. 717),
21 mai 1948	(Mém. 35 du 29 mai 1948, p. 797),
27 juillet 1956	(Mém. 41 du 20 août 1956, p. 927),
25 octobre 1956	(Mém. 52 du 3 novembre 1956, p. 1151),
27 janvier 1972	(Mém. A - 5 du 28 janvier 1972, p. 134; doc. parl. 1462),
13 juin 1979	(Mém. A - 55 du 9 juillet 1979, p. 1104 et 1105, doc. parl. 2173),
25 novembre 1983	(Mém. A - 100 du 1er décembre 1983, p. 2181, 2182 et 2183; doc. parl. 2703; Rectificatif: Mém. A - 107 du 19 décembre 1983, p. 2280),
20 décembre 1988	(Mém. A - 67 du 21 décembre 1988, p. 1273; doc. parl. 3230),
31 mars 1989	(Mém. A - 21 du 14 avril 1989, p. 259 et 260; doc. parl. 3232 et 3238),
20 avril 1989	(Mém. A - 27 du 11 mai 1989, p. 535; doc. parl. 3234),
13 juin 1989	(Mém. A - 46 du 10 juillet 1989, p. 857, 858, 859 et 860; doc. parl. 3227, 3228, 3229, 3231, 3233, 3236),
16 juin 1989	(Mém. A - 46 du 10 juillet 1989, p. 860; doc. parl. 3237),
19 juin 1989	(Mém. A - 46 du 10 juillet 1989, p. 861; doc. parl. 3235),
23 décembre 1994	(Mém. A - 116 du 24 décembre 1994, p. 2732 et 2733; doc. parl. 3981),
12 juillet 1996	(Mém. A - 45 du 12 juillet 1996, p. 1318; doc. parl. 4152 et 4153),

12 janvier 1998	(Mém. A - 2 du 20 janvier 1998, p. 10, 11 et 12; doc. parl. 3895, 3922, 3908, 3912, 3913 et 3925),
29 avril 1999	(Mém. A - 49 du 5 mai 1999, p.1174; doc. parl. 3923A et 3900),
2 juin 1999	(Mém. A - 63 du 8 juin 1999, p. 1412; doc. parl. 3897, 3898, 3903, 3904, 3905 et 4531),
8 août 2000	(Mém. A - 83 du 25 août 2000, p. 1965; doc. parl. 4634),
18 février 2003	(Mém. A - 29 du 21 février 2003, p. 444; doc. parl. 5035),
19 décembre 2003	(Mém. A - 185 du 31 décembre 2003, p. 3969; doc. parl. 4765),
26 mai 2004	(Mém. A - 81 du 7 juin 2004, p. 1164; doc. parl. 3924),
26 mai 2004	(Mém. A - 81 du 7 juin 2004, p. 1164; doc. parl. 5039 et 5047),
19 novembre 2004	(Mém. A - 186 du 25 novembre 2004, p. 2784; doc. parl. 4754),
21 juin 2005	(Mém. A - 87 du 24 juin 2005, p. 1638; doc. parl. 5414),
1er juin 2006	(Mém. A - 100 du 14 juin 2006, p. 1826; doc. parl. 4939 et 4285),
13 juillet 2006	(Mém. A - 124 du 19 juillet 2006, p. 2140; doc. parl. 3923B),
29 mars 2007	(Mém. A - 48 du 30 mars 2007, p. 842; doc. parl. 3923C),
24 octobre 2007	(Mém. A - 192 du 29 octobre 2007, p. 3466; doc. parl. 5596),
31 mars 2008	(Mém. A - 37 du 2 avril 2008, p. 600; doc. parl. 5673),
23 octobre 2008	(Mém. A - 213 du 28 décembre 2008, p. 3184; doc. parl. 5672),
23 octobre 2008	(Mém. A - 213 du 28 décembre 2008, p. 3184; doc. parl. 5595),
12 mars 2009	(Mém. A - 43 du 12 mars 2009, p. 586; doc. parl. 5967),
18 octobre 2016	(Mém. A - 215 du 20 octobre 2016, p. 4026; doc. parl. 6894),
13 octobre 2017	(Mém. A - 908 du 16 octobre 2017; doc. parl. 6938).
6 décembre 2019	(Mém. A - 831 du 10 décembre 2019; doc. parl. 7474A).
15 mai 2020	(Mém. A - 406 du 15 mai 2020; doc. parl. 7414B).

*

TEXTE COORDONNE

(Révision du 12 janvier 1998)

« Chapitre I^{er}.– De l'Etat, de son territoire et du Grand-Duc

Art. 1^{er}. Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. »

Art. 2. Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.

Art. 3. La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1^{er} du traité de Londres du 11 mai 1867.

Art. 4. *(Révision du 12 janvier 1998)* « La personne du Grand-Duc est inviolable. »

Art. 5. *(Révision du 25 novembre 1983)* « (1) Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment suivant :

(2) « Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ainsi que les libertés publiques et individuelles. » »

Art. 6. Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille.

Art. 7. Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité.

En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence. – Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance.

Art. 8. (*Révision du 25 novembre 1983*) « (1) Lors de son entrée en fonctions, le Régent prête le serment suivant :

(2) « Je jure fidélité au Grand-Duc. Je jure d'observer la Constitution et les lois du pays. » »

Chapitre II. – Des droits et libertés

Section 1^{er}. – De la nationalité et des droits politiques

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

Art. 9bis. (1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l'article 52, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 9ter. La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Art. 10. La dignité humaine est inviolable.

Art. 10bis. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 10ter. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. – Des libertés publiques

Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 11bis. Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 12. (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 13. Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 16. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 17. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Art. 18. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 19. La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 19bis. Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 19ter. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 20. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 21. Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 22. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

Art. 23. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Art. 24. Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 25. Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 26. (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 27. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 28. L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 29. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi.

Art. 30. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 31. L'Etat veille au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

Art. 31bis. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 31ter. L'Etat promeut le dialogue social.

Art. 31quater. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 31quinquies. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature et de la biodiversité, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

Art. 31sexies. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 31septies. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique.

« Chapitre II. — Des libertés publiques et des droits fondamentaux »⁴

Art. 9. (Révision du 23 octobre 2008) « La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. »

(Révision du 23 décembre 1994)

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

Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. »

Art. 10. (...) (abrogé par la révision du 23 octobre 2008)

(Révision du 29 avril 1999)

« Art. 10bis. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

(2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. »

Art. 11. (Révision du 29 mars 2007) « (1) L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. »

(Révision du 13 juillet 2006)

« (2) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. »

(Révision du 29 mars 2007)

« (3) L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.

(4) La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.

(5) La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.

(6) La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. »

(Révision du 19 novembre 2004)

« En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.

4 Intitulé ainsi modifié par la révision du 2 juin 1999.

La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

(Révision du 29 mars 2007)

« Art. 11bis. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

Il promeut la protection et le bien-être des animaux ».

(Révision du 2 juin 1999)

« Art. 12. La liberté individuelle est garantie. — Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. — Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. — Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. — Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. »

Art. 13. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

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

Art. 15. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

(Révision du 24 octobre 2007)

« Art. 16. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. »

Art. 17. La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.

(Révision du 29 avril 1999)

« Art. 18. La peine de mort ne peut être établie. »

Art. 19. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

Art. 20. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 21. Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.

Art. 22. L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.

(Révision du 2 juin 1999)

« Art. 23. L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.

Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.

La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'ensei-

nement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.

Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions.»

(Révision du 26 mai 2004)

« Art. 24. La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. — La censure ne pourra jamais être établie. »

(Révision du 2 juin 1999)

« Art. 25. La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. — Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres ; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. »

(Révision du 2 juin 1999)

« Art. 26. La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. »

Art. 27. Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques, des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. — Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

Art. 28. Le secret des lettres est inviolable. — La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste.

La loi réglera la garantie à donner au secret des télégrammes.

Art. 29. (Révision du 6 mai 1948) « La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire. »

Art. 30. Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement.

Art. 31. Les fonctionnaires publics, à quelque ordre qu'ils appartiennent, les membres du Gouvernement exceptés, ne peuvent être privés de leurs fonctions, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi.

Chapitre III.— De la Puissance souveraine

Art. 32. (Révision du 15 mai 1919) « (1) »⁵ La puissance souveraine réside dans la Nation.

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

« (2) »² « Le Grand-Duc »⁶ n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution. »

(Révision du 18 octobre 2016)

« (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés 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. »

5 Numérotation introduite par la révision du 19 novembre 2004.

6 Ainsi modifié par la révision du 19 novembre 2004

(Révision du 13 octobre 2017)

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise. »

(Révision du 31 mars 2008)

« **Art. 32bis.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. »

§ 1^{er}. – De la Prérogative du Grand-Duc

Art. 33. *(Révision du 12 janvier 1998)* « Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays. »

Art. 34. *(Révision du 12 mars 2009)* « Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. »

Art. 35. Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.

Art. 36. *(Révision du 19 novembre 2004)* « Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. »

Art. 37. *(Révision du 25 octobre 1956)* « Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

Les traités visés au Chapitre III, § 4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »⁷.

Les traités secrets sont abolis.

Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.

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

Le Grand-Duc commande la force armée ; il déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre émis dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »⁸ de la Constitution. »

Art. 38. Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.

Art. 39. Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi.

⁷ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

⁸ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

Art. 40. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

Art. 41. Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

Art. 42. Le Grand-Duc peut se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché.

Ce représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs.

Art. 43. (*Révision du 6 mai 1948*) « La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an.

Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation. »

Art. 44. (*Révision du 6 mai 1948*) « Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. »

Art. 45. (*Révision du 13 juin 1989*) « Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. »

§ 2. – De la Législation

Art. 46. L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.

Art. 47. Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption.

La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de lois.

Art. 48. L'interprétation des lois par voie d'autorité ne peut avoir lieu que par la loi.

§ 3. – De la Justice

Art. 49. La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

« § 4. – Des pouvoirs internationaux »⁹

(*Révision du 25 octobre 1956*)

« **Art. 49bis.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international. »

Chapitre IV.– De la Chambre des Députés

Art. 50. La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.

Art. 51. (1) (*Révision du 21 mai 1948*) « Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. »

(2) (*Révision du 21 mai 1948*) « L'organisation de la Chambre est réglée par la loi. »

(3) (*Révision du 20 décembre 1988*) « La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »¹⁰ fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. »

⁹ Le §4 a été inséré par la révision du 25 octobre 1956.

¹⁰ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

(4) (*Révision du 21 mai 1948*) « L'élection est directe. »

(5) (*Révision du 21 mai 1948*) « Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. »

(6) (*Révision du 18 février 2003*) « Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales :

- le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen ;
- le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch ;
- le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden ;
- l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach ».

(7) (*Révision du 21 mai 1948*) « Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. »

Art. 52. (*Révision du 27 janvier 1972*) « Pour être électeur, il faut :

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° être âgé de dix-huit ans accomplis.

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. »

(*Révision du 18 février 2003*)

« Pour être éligible, il faut :

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° être âgé de dix-huit ans accomplis ;
- 4° être domicilié dans le Grand-Duché ».

(*Révision du 27 janvier 1972*)

« Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. »

Art. 53. (*Révision du 13 juin 1989*) « Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles :

- 1° les condamnés à des peines criminelles ;
- 2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation ;
- 3° les majeurs en tutelle.

Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.

Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. »

Art. 54. (*Révision du 15 mai 1948*) « (1) Le mandat de député est incompatible :

- 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement ;
- 2° avec celles de membre du Conseil d'Etat ;
- 3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire ;
- 4° avec celles de membre de la Cour¹¹ des comptes ;
- 5° avec celles de commissaire de district ;
- 6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat ;
- 7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.

¹¹ Le mot « Chambre des comptes » est ainsi remplacé à partir du 1^{er} janvier 2000, en vertu de l'art. 13(2) de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

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

(3) Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.

Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. »

Art. 55. Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.

Art. 56. (*Révision du 27 juillet 1956*) « Les députés sont élus pour cinq ans. »

Art. 57. (*Révision du 25 novembre 1983*) « (1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

(2) A leur entrée en fonctions, ils prêtent le serment qui suit :

« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. »

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

Art. 58. Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Art. 59. Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

Art. 60. (*Révision du 6 mai 1948*) « A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. »

Art. 61. Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement.

Art. 62. Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

La Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

Art. 63. (...) (*abrogé par la révision du 26 mai 2004*)

Art. 64. La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

(*Révision du 26 mai 2004*)

« **Art. 65.** La Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Ce vote intervient toujours par appel nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. »

Art. 66. La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

Art. 67. Il est interdit de présenter en personne des pétitions à la Chambre.

La Chambre a le droit de renvoyer aux membres du Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. – Les membres du Gouvernement donneront des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre le demandera.

La Chambre ne s'occupe d'aucune pétition ayant pour objet des intérêts individuels, à moins qu'elle ne tende au redressement de griefs résultant d'actes illégaux posés par le Gouvernement ou les autorités ou que la décision à intervenir ne soit de la compétence de la Chambre.

(Révision du 1^{er} juin 2006)

« **Art. 68.** Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

(Révision du 1^{er} juin 2006)

« **Art. 69.** A l'exception des cas visés par l'article 68, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.

Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre.

L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. »

Art. 70. La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

Art. 71. Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché.

Art. 72. *(Révision du 6 mai 1948)* « (1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.

(2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement ; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés.

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

Art. 73. (...) *(abrogé par la révision du 12 janvier 1998)*

Art. 74. Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre.

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

Art. 75. *(Révision du 6 mai 1948)* « Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. »

Chapitre V.– Du Gouvernement du Grand-Duché

Art. 76. Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.

(Révision du 19 novembre 2004)

« Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. »

Art. 77. Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement.

Art. 78. Les membres du Gouvernement sont responsables.

Art. 79. Il n'y a entre les membres du Gouvernement et le Grand-Duc aucune autorité intermédiaire.

Art. 80. (*Révision du 12 janvier 1998*) « Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre peut demander leur présence. »

Art. 81. En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.

Art. 82. La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilités, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées.

Art. 83. Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre.

« Chapitre Vbis.– Du Conseil d'Etat »¹²

(*Révision du 12 juillet 1996*)

« **Art. 83bis.** Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.

L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. »

Chapitre VI.– De la Justice

Art. 84. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Art. 85. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 86. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

Art. 87. Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice.

Art. 88. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

Art. 89. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Art. 90. Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice.

Art. 91. (*Révision du 20 avril 1989*) « Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. » – Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. – Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.

Art. 92. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

¹² Chapitre introduit par la révision du 12 juillet 1996.

Art. 93. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

Art. 94. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

(Révision du 19 juin 1989)

« La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. »

Art. 95. Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. – La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

(Révision du 12 juillet 1996)

« **Art. 95bis.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.

(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.

(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.

(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.

(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif. »

(Révision du 12 juillet 1996)

« **Art. 95ter.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.

(Révision du 6 décembre 2019)

« (3) La Cour Constitutionnelle est composée :

1° de neuf membres effectifs :

a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;

b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.

Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables. »

(Révision du 6 décembre 2019)

« (4) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres.

Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres. »

(Révision du 12 juillet 1996)

« (« 5 »¹³) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. »

(Révision du 15 mai 2020)

« (6) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution par un arrêt de la Cour Constitutionnelle cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi, à moins que la Cour Constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. »

Chapitre VII.– De la Force publique

Art. 96. Tout ce qui concerne la force armée est réglé par la loi.

Art. 97. *(Révision du 13 juin 1989)* « L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi. »

Art. 98. Il peut être formé une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi.

Chapitre VIII.– Des Finances

Art. 99. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. – Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. – *(Révision du 16 juin 1989)* « Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise. – Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise. »¹⁴

– Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. – Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal. – La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera les nécessités relativement aux impositions communales.

Art. 100. Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. – Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

Art. 101. Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.

Art. 102. Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôts au profit de l'Etat ou de la commune.

Art. 103. Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.

Art. 104. Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. – Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

(Révision du 2 juin 1999)

« **Art. 105.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

¹³ Numérotation implicitement modifiée par la révision du 6 décembre 2019.

¹⁴ Voir loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, art. 80 (Mém. A - 68 du 11 juin 1999, p. 1448; doc. parl. 4100).

(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. »

Art. 106. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.

Chapitre IX.– Des Communes

Art. 107. (*Révision du 13 juin 1979*) « (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. »

(*Révision du 23 décembre 1994*)

« (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune ; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. »

(*Révision du 13 juin 1979*)

« (3) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil. »

(*Révision du 23 décembre 1994*)

« (4) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »¹⁵ de la Constitution. »

(*Révision du 13 juin 1979*)

« (5) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.

(6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

Art. 108. La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

« Chapitre X.– Des Etablissements publics »¹⁶

(*Révision du 19 novembre 2004*)

« **Art. 108bis.** La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

¹⁵ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

¹⁶ Chapitre introduit par la révision du 19 novembre 2004.

« Chapitre XI. »¹⁷ – Dispositions générales

Art. 109. La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. – Le siège du Gouvernement ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves.

Art. 110. *(Révision du 25 novembre 1983)* « (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.

(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant :

« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. » »

Art. 111. Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 112. Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

Art. 113. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

(Révision du 19 décembre 2003)

« **Art. 114.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Nulla révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. »

Art. 115. *(Révision du 12 janvier 1998)* « Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. »

« Chapitre XII. »¹⁸ – Dispositions transitoires et supplémentaires

Art. 116. Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.

(...) (alinéa 2 abrogé par la révision du 13 juin 1979)

Art. 117. A compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, tous les décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires, sont abrogés.

(Révision du 8 août 2000)

« **Art. 118.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut. »

¹⁷ Numérotation du chapitre ainsi modifiée par la révision du 19 novembre 2004.

¹⁸ Numérotation du chapitre ainsi modifiée par la révision du 19 novembre 2004

Art. 119. En attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur.

Art. 120. Jusqu'à la promulgation des lois et règlements prévus par la Constitution, les lois et règlements en vigueur continuent à être appliqués.

Art. 121. (...) (*abrogé par la révision du 31 mars 1989*)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7755/01

N° 7755¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION**du chapitre II de la Constitution**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (4.6.2021).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	1

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(4.6.2021)

Monsieur le Président,

À la demande du Premier Ministre, Ministre d'État, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de révision de la Constitution sous rubrique.

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

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Marc HANSEN*

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement salue le dépôt de cette proposition de révision du chapitre II de la Constitution, qui constitue la troisième étape de la révision de la Constitution, et qui complète le texte constitutionnel par une série de nouveaux droits et libertés à l'instar des textes internationaux et des lois fondamentales étrangères. Le nouvel agencement du chapitre et le regroupement des articles en trois catégories *droits fondamentaux – libertés publiques – objectifs à valeur constitutionnelle*, donne par ailleurs plus de cohérence au texte de la Constitution et facilite sa lisibilité.

Pour cette prise de position, le Gouvernement souhaite revenir à certaines nouveautés introduites par la proposition de révision, qui méritent, à son avis, réflexion.

– Droits fondamentaux

D'emblée, il convient de noter que la section relative aux droits fondamentaux ne contient aucune référence au droit à la vie. Cela ne peut qu'étonner dans la mesure où ce droit est consacré par les instruments européens et internationaux ratifiés par le Grand-Duché, ainsi qu'au regard de la circons-

tance que la jouissance de ce droit est considérée comme conditionnant la jouissance de l'ensemble des autres droits, absolus et relatifs. Par ailleurs, ce droit implique pour l'État non seulement des obligations négatives tendant à ne pas porter atteinte à la vie, mais également des obligations positives procédurales en cas de décès d'une personne (dont l'obligation d'enquête en cas de mort suspecte).

Alors que la proposition de révision du chapitre II tend sans doute à éviter un double emploi avec les instruments déjà ratifiés par ailleurs, l'absence de ce droit fondamental parmi les garanties constitutionnelles pourrait utilement être reconsidérée.

En effet, ainsi que le note la Commission pour la démocratie et le droit dans son avis CDL-AD(2019)003, « *crystalliser dans la Constitution des divergences importantes par rapport aux standards internationaux tels qu'ils sont connus à l'heure de la réforme constitutionnelle peut être interprété comme une volonté du législateur constitutionnel de s'écarter du droit international (...) toute divergence entraîne un risque de confusion* » (pt. 22).

En ce qui concerne les droits protégés par cette section, la comparaison avec l'article 30 de la proposition de révision, lequel renvoie pour la clause de limitation générale aux seules libertés publiques, suggère que les « droits fondamentaux » revêtent le caractère de droits absolus, ne pouvant donc subir aucune limitation. A cet égard, il convient de noter que si la dignité ainsi que l'intégrité physique et morale constituent sans doute des droits absolus, la liberté de conscience et de religion, visée par l'article 10^{ter} de la proposition de révision, constitue en réalité un droit relatif qui devrait pouvoir subir des ingérences. Cet article devrait ainsi en toute logique figurer parmi ce que le Constituant nomme « libertés publiques ».

– Libertés publiques

L'article 11 de la proposition de révision énonce que « *les Luxembourgeois sont égaux devant la loi* ».

Dans la mesure où l'article 9^{bis} de la proposition garantit déjà la jouissance des droits politiques des nationaux, il n'est pas clair pourquoi la présente disposition se limite aux Luxembourgeois plutôt que d'accorder cette garantie à toute personne relevant de la juridiction du Grand-Duché. Cela d'autant plus qu'une telle protection existe déjà en droit luxembourgeois, ce via l'article 26 du Pacte international sur les droits civils et politiques, l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention EDH ainsi que le protocole n°12 à la Convention EDH. Ainsi, l'article 11 dans la proposition de révision actuelle offre une garantie inférieure à celle provenant du droit européen et international. L'article 11 souffre par ailleurs d'une incohérence, dans la mesure où le paragraphe 1^{er} consacre le principe de non-discrimination pour les seuls Luxembourgeois, tandis que le paragraphe 4 vise « toute personne handicapée » comme devant bénéficier d'une jouissance égale des droits et libertés.

L'article 11, paragraphe 2 consacre le principe de non-discrimination. À cet égard, il convient de noter que la disposition se borne à un renvoi à la « situation ou (aux) circonstances personnelles », sans par ailleurs préciser ce que cela pourrait recouvrir. Il pourrait être utile de modifier la disposition afin d'énoncer explicitement les motifs de discrimination interdits – sachant qu'une situation ou circonstance personnelle peuvent, en réalité, tout à fait constituer des motifs légitimes à l'origine d'un traitement différencié. A cet égard, la Commission pour la démocratie et le droit avait d'ailleurs estimé dans son avis précité que « *le texte constitutionnel devrait comprendre au moins, parmi les motifs de distinction inadmissibles, ceux figurant à l'article 14 CEDH et à l'article 1 du Protocole 12* » (pt. 36).

L'article 13, dans la rédaction actuellement proposée, consacre le seul accès aux juridictions mais aucun autre élément du droit à un procès équitable. Or, toutes les garanties y relatives devraient figurer à un même endroit.

L'article 15 de la proposition de révision vise le droit au respect de la vie privée. Il pourrait utilement être étendu au respect de la vie familiale afin de couvrir entièrement le champ couvert par l'article 8 Convention EDH. Par ailleurs, dans un souci de cohérence et de lisibilité, les articles 23 et 24 de la proposition de révision, ayant trait à l'inviolabilité des communications ainsi qu'à la protection des données à caractère personnel, pourraient utilement se situer immédiatement après l'article 15.

L'article 18 de la proposition de révision vise « *la liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés* ». L'étendue de la protection conférée par cette disposition demeure incertaine en ce qui concerne l'expression et la

réception des opinions et informations. D'ordinaire, une telle disposition consacre directement la liberté d'expression afin de couvrir l'ensemble des hypothèses envisageables.

L'article 19*bis* traite du droit à la liberté de réunion pacifique. Son étendue n'est pas claire, la disposition laissant entendre qu'un régime d'autorisation existe pour tout rassemblement en plein air dans un lieu public, alors même que ces rassemblements ne devraient en principe qu'être soumis à un régime de déclaration et non pas d'autorisation.

L'article 21 de la proposition de révision consacre les libertés syndicales, sans toutefois les définir, si bien qu'il n'est pas clair ce que cette disposition recouvre.

L'article 29 garantit le droit au respect de la propriété mais y procède de manière restrictive par rapport en particulier à l'article 1^{er} du Protocole Premier à la Convention EDH. En effet, la protection ne semble ici viser qu'une garantie par rapport à la privation pure et simple de la propriété, sans envisager d'autres hypothèses. En revanche, l'article 1^{er} Prot. 1 de la Convention EDH consacre, quant à lui, le « droit au respect des biens » de manière générale, avant de se prononcer sur les conséquences d'une privation de propriété.

L'article 30 de la proposition de révision tend à introduire une clause générale relative aux ingérences pouvant être apportées aux droits consacrés par la Constitution. Il convient de souligner que la disposition est en principe limitée aux « libertés publiques » et ne saurait ainsi jouer dès lors qu'il s'agit par exemple de la liberté de conscience et de religion, consacrée au titre des « droits fondamentaux ». L'on notera par ailleurs qu'alors que les droits relatifs contenus dans la Convention EDH énumèrent limitativement les objectifs d'intérêt général auxquels peuvent et doivent répondre les ingérences, aucune limitation n'est ici apportée.

– Objectifs à valeur constitutionnelle

De manière générale, l'on notera que l'étendue des objectifs à valeur constitutionnelle demeure incertaine dès lors que les notions y consacrées ne sont pas définies ni accompagnées de critères d'appréciation.

Par ailleurs, certaines dispositions consacrent comme « objectifs » des éléments relevant de droits subjectifs à part entière et consacrés par de nombreux instruments ratifiés par le Grand-Duché. Ainsi, l'article 31 de la proposition de révision vise le respect de la vie familiale ainsi que le caractère primordial de l'intérêt supérieur de l'enfant, alors que ces deux composantes sont à considérer comme des droits et principes à part entière. Il n'est pas davantage clair pourquoi les dispositions relatives aux enfants seraient de simples objectifs à valeur constitutionnelle plutôt que des droits subjectifs, bien que relatifs et susceptibles d'ingérences dans les conditions prévues par l'article 30 de la proposition de révision.

– Pouvoir réglementaire des communes dans le domaine des libertés publiques

Certaines dispositions contenues dans la proposition de révision sont susceptibles d'avoir un impact sur le pouvoir réglementaire du conseil communal et le pouvoir réglementaire d'urgence du collège des bourgmestres et échevins, et appellent ainsi un certain nombre d'observations. Sont plus précisément visés l'article 11, paragraphe 1^{er} et l'article 30 de la proposition de révision qui disposent que :

« Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Art. 30. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. ».

Il résulte des articles précités que les libertés publiques constituent une matière réservée à la loi et que, par conséquent, toute différence de traitement et limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi.

Comme le terme de « loi » est à interpréter dans le sens formel du terme, il se pose la question de savoir si à l'avenir, le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins pourront, dans le cadre de l'autonomie communale, exercer pleinement le pouvoir réglementaire qui leur est confié par la Constitution¹ et par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988².

Bien que placé au rang inférieur de la hiérarchie des normes, « *le règlement communal est une mesure obligatoire, de caractère général, prise par les autorités communales, dans le domaine de leur compétence territoriale, pour des objets relevant de l'autonomie communale* »³. Par analogie aux lois, les règlements communaux peuvent également prévoir des sanctions⁴ pour le cas où les mesures y fixées sont violées, et ils sont, par analogie aux règlements généraux, soumis au contrôle juridictionnel de légalité en vertu de l'article 95 de la Constitution⁵.

Sous le régime constitutionnel actuel, il ne fait pas de doute que les communes ont le droit de réglementer les libertés publiques dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Ceci est également confirmé par les juridictions administratives et le Conseil d'État selon lesquels les autorités communales sont compétentes pour réglementer les matières réservées à la loi dans le cadre de leurs compétences, à savoir la préservation de l'intérêt communal⁶. À titre d'exemple peuvent être cités comme domaines d'intervention du règlement communal, les impôts communaux et les règlements de police générale du conseil communal.

Dans son action normative, le pouvoir réglementaire communal, exercé de façon autonome sous le contrôle de l'autorité de surveillance, amène le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins, à prévoir des différences de traitement et des limitations aux libertés publiques qui, notamment dans l'exercice de la police administrative générale dont l'objet est le maintien de l'ordre public, sont souvent inhérentes à l'exercice de ce pouvoir.

En ce qui concerne les impôts communaux, le but poursuivi est d'ordre financier ou politique, de sorte que les impôts ne sont pas forcément identiques pour tous les contribuables. En effet, les résidents d'une commune peuvent bénéficier de tarifs préférentiels par rapport à des non-résidents dans la mesure où ils contribuent à une proportion plus élevée aux charges locales que les personnes qui n'y résident pas. Il est inutile de préciser que les différences de traitement et les restrictions aux libertés publiques par des actes réglementaires des communes trouvent leurs limites dans la compétence des communes et les critères dégagés par la jurisprudence.

Compte tenu de l'étendue du pouvoir réglementaire communal, tel qu'il est exercé aujourd'hui, il est dès lors important de s'interroger sur la signification du terme « loi » dans la proposition de révision du chapitre II de la Constitution, et notamment dans les articles 11 et 30 précités.

À cet égard, il convient de noter que dans son quatrième avis complémentaire au projet de loi 6030, le Conseil d'État avait soulevé cette même problématique en faisant remarquer à propos de la clause transversale de l'article 38 de la proposition de révision n° 6030 qu'il existe une différence entre l'emploi du terme « loi » dans les conventions européennes et internationales, où il est entendu dans une acception matérielle incluant les normes constitutionnelle, légale et infra-légale, donc aussi réglementaires, et celui dans la Constitution luxembourgeoise, où le terme de « loi » revêt une acception formelle et signifie l'acte formel adopté par la Chambre des députés⁷.

1 Art. 107. « *Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence* ».

2 Art. 28. « *Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal (...)* ».

Art. 29. « *Le conseil fait les règlements communaux. Ces règlements ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale* ».

Art. 58. « *En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, les bourgmestres et échevins peuvent faire des règlements et ordonnances de police (...)* ».

3 Pierre Pescatore, Introduction à la science du droit, réimpression avec mise à jour 1978, n° 102.

4 Art. 29. Loi communale modifiée du 13 décembre 1988 : « (...) *Les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales* ».

5 Pierre Pescatore, Introduction à la science du droit, réimpression avec mise à jour 1978, n° 102.

6 TA 8 octobre 2001, n° 13445, confirmé par CA 7 mai 2002, n° 14197C ; Avis du Conseil d'État du 10 juillet 2015, Doc. parl. N° 6705, p.2 ; Voir aussi : Marc Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Edition 2019, n° 64 ss.

7 Doc. parl. 6030³², p. 3.

Il découle de ce qui précède qu'en droit luxembourgeois, toute restriction à une liberté publique constituerait une matière réservée à la loi, ce qui pose le problème bien connu de l'articulation entre le dispositif légal et le dispositif réglementaire. Le Conseil d'État s'est par ailleurs demandé si des limitations apportées aux libertés publiques pouvaient être fondées sur un règlement de police communal, destiné à sauvegarder l'ordre public et la sécurité publique, et qui s'avèrent être une nécessité dans le cadre de l'exercice du pouvoir réglementaire de police du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins.

Dans son avis, le Conseil d'État a encore relevé que la version précédente de la clause transversale⁸ avait le mérite de viser directement tous les organes de l'État et les communes qui entendent restreindre les libertés publiques.

À noter aussi que la Constitution prévoit aujourd'hui de manière expresse à l'article 25 que les rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres sont « *entièrement soumis aux lois et règlements de police* », prenant ainsi en compte le pouvoir réglementaire des communes.

Le Gouvernement fait siennes les observations du Conseil d'État en ce qui concerne la signification du terme « loi ». Il est dès lors essentiel pour l'exercice futur du pouvoir réglementaire communal de savoir si le libellé des articles 11 et 30 de la proposition de révision et l'acceptation formelle du terme « loi » rendent impossibles, dans l'exercice du pouvoir réglementaire communal, des différences de traitement et des restrictions aux libertés publiques, de sorte à limiter les autorités communales dans l'exercice autonome de leurs compétences légales. En cas de réponse affirmative, il y aurait lieu de préciser le texte constitutionnel en projet de manière à permettre expressément qu'un règlement communal puisse apporter les différences de traitement et les restrictions aux libertés publiques précitées.

– Droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données

Le Gouvernement accueille très favorablement l'introduction d'une disposition spécifique sur la protection des données personnelles dans la Constitution, qui s'inscrit dans la veine de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Toutefois, le Gouvernement émet des réserves quant à l'opportunité d'inclure la notion d'autodétermination informationnelle. En effet, si le droit à l'autodétermination informationnelle a été consacré par la Cour constitutionnelle allemande⁹, il ne figure, à notre connaissance, dans aucune loi fondamentale européenne¹⁰ : en constitutionnalisant ce droit, le Luxembourg ferait figure de cavalier seul, dans un domaine fortement harmonisé au niveau de l'Union européenne.

Le concept d'autodétermination informationnelle a émergé il y a une quarantaine d'années, lorsque les techniques de l'information et de la communication ont évolué et présenté de nouveaux risques pour le droit au respect de la vie privée. Il a, certes, abouti à l'élaboration de réglementations spécifiques qui prévoient la protection des données à caractère personnel, mais ses contours ne sont pas clairement définis et continuent de faire débat, tant au niveau de l'Union européenne¹¹ qu'au niveau du Conseil de l'Europe. Une constitutionnalisation de ce droit risque de le figer au niveau national alors qu'il semble d'ores et déjà difficile de concevoir son articulation avec le droit européen.

Par ailleurs, si l'article 24 a été, à juste titre, inspiré de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, y accoler la notion d'autodétermination informationnelle pourrait com-

⁸ Art. 37. « *Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui* ».

⁹ La Cour constitutionnelle fédérale allemande a affirmé un droit à l'autodétermination informationnelle dans un arrêt de 1983 rendu dans l'affaire Volkszählungsurteil, BVerfGE Bd. 65, S. 1ff.

¹⁰ Dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande susmentionné, la Cour a considéré que l'autodétermination informationnelle découle du droit fondamental au respect de la personnalité, protégé par la Constitution allemande.

¹¹ La convention qui a préparé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne « avait également envisagé d'ajouter à l'article 8 un droit à l'autodétermination en matière d'informations, mais cette proposition a été rejetée ». Hustinx, P., Discours et articles du CEPD, Le droit de l'Union européenne sur la protection des données : la révision de la directive 95/46/CE et la proposition de règlement général sur la protection des données, juillet 2013.

pliquer davantage l'arbitrage entre la protection des données personnelles et d'autres enjeux susceptibles d'être aussi légitimes, et en définitive de créer de l'insécurité juridique.

À titre d'exemple, la récente affaire « *OpenLux* » met en lumière la difficulté à définir l'équilibre adéquat entre le niveau de transparence requis pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et la protection des données personnelles. En effet, les analyses du conglomérat de journalistes ayant initié l'affaire se sont fondées sur le Registre des bénéficiaires, qui rend accessible un certain nombre de données personnelles de ces bénéficiaires. Il est possible de se demander comment les juridictions luxembourgeoises concilieraient un droit à l'autodétermination informationnelle « constitutionnalisé », mais qui n'est affirmé ni dans le droit primaire, ni dans le droit secondaire de l'Union européenne, avec l'impératif de publier certaines données personnelles des bénéficiaires effectifs, pour des raisons de transparence.

De plus, l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne se contente pas de consacrer le droit à la protection des données à caractère personnel : il énonce également les valeurs fondamentales qui y sont associées, parmi lesquelles les principes de loyauté, de limitation des finalités et de licéité des traitements de données à caractère personnel (la base juridique justifiant le traitement de données à caractère personnel pouvant être le consentement de la personne concernée ou « un autre fondement légitime prévu par la loi »¹²).

Or, la formulation actuelle de l'article 24 est susceptible d'être interprétée comme plus restrictive concernant le principe de limitation des finalités, et va par ailleurs plus loin que l'exigence du règlement général sur la protection des données (« RGPD »)¹³ : faudrait-il aussi que les fins des traitements de données à caractère personnel soient « déterminées par la loi » ? La mise en œuvre pratique d'une telle conception risque d'être complexe pour les responsables du traitement, qui peuvent tout aussi bien appartenir au secteur public qu'au secteur privé. Or, il ne ressort pas des travaux ayant abouti à la version actuelle de l'article 24 que telle soit l'intention du constituant. Ainsi, pour des raisons de sécurité juridique, il pourrait ainsi s'avérer utile de préciser dans le texte qu'il n'est pas exigé que les finalités de traitement soient dans tous les cas de figure déterminées par la loi.

En conclusion, le Gouvernement propose d'apporter les modifications suivantes :

« Art. 24 – Toute personne a droit à ***l'autodétermination informationnelle*** et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins ***déterminées*** et dans les conditions déterminées par la loi. »

afin de constitutionnaliser la protection des données personnelles, sans risquer de dissonances dans une matière fortement harmonisée au niveau européen.

– Droit d'asile

Le Gouvernement entend de prime abord saluer la proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle d'inscrire le droit d'asile parmi les libertés publiques consacrées par la Constitution.

L'article 25 en soi n'appelle pas d'observation.

Le Gouvernement est en revanche interpellé par le libellé du commentaire relatif à l'article 25 tel que résultant de la proposition de révision du chapitre II de la Constitution.

En effet, l'article 25 aux termes duquel « *Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi* » transmet à première vue l'impression que ce droit d'asile de nature constitutionnelle serait garanti suivant le droit positif luxembourgeois tel qu'issu du droit de l'Union européenne et fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967.

Or, le commentaire relatif audit article 25 est pour le moins équivoque à cet égard, dans la mesure où il expose l'intention du constituant luxembourgeois d'introduire « *un droit d'asile constitutionnel,*

¹² Cf. article 5, paragraphe 1^{er}, point a., du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (« RGPD »), lu conjointement à l'article 6, paragraphe 1^{er}, qui énonce les six bases de licéités possibles.

¹³ Article 5, paragraphe 1^{er}, point b, du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE : « Les données à caractère personnel doivent être [...] collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes ».

distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés ». Il semblerait partant que le constituant vise l'instauration d'un régime autonome de protection des réfugiés, distinct de l'asile conventionnel.

Un tel libellé suscite partant deux remarques.

Premièrement, il n'est point perceptible en quoi l'asile constitutionnel luxembourgeois diffère de l'asile conventionnel, c'est-à-dire celui résultant de la prédite Convention de Genève.

Deuxièmement, le fait de ne pas définir au niveau de l'article 25 de la Constitution la portée du droit d'asile nouvellement créé impliquera nécessairement la mise en place d'une législation encadrant l'accès à l'asile de nature constitutionnelle.

Dès lors, si la volonté de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est réellement celle de prévoir un régime autonome de protection des réfugiés, il semblerait opportun, de l'avis des auteurs de la présente prise de position, de définir préalablement au niveau gouvernemental les contours de la loi fixant les conditions d'éligibilité à l'asile constitutionnel.

Le Gouvernement est par ailleurs préoccupé par la formulation de la phrase finale du commentaire relatif à l'article 25 suivant laquelle « *Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997 [...]* ».

En effet, telle formulation aurait pour effet que l'asile constitutionnel ne serait régi que par les seules directives européennes au détriment des règlements européens en matière d'asile, alors que, dans un avenir proche, le régime européen commun d'asile reposera majoritairement sur des règlements, à l'image du futur règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

Ainsi, à titre d'exemple, la mise en œuvre du droit d'asile constitutionnel en sa version actuelle aurait pour effet de contourner les dispositions du règlement dit Dublin III, respectivement celles du futur règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration, ayant pour objet de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale.

Le risque de telles dérives commande dès lors une prudence poussée dans le choix des termes utilisés pour illustrer et délimiter la volonté du constituant luxembourgeois quant au droit d'asile.

De surcroît, le fait de prévoir un droit d'asile distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève est contradictoire à l'affirmation suivant laquelle ce droit d'asile serait mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes en ce sens que l'article 78 (1) du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne dispose que « *L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement* » et que « *Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés [...]* ».

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent et partant de la prémisse que l'intention de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se limite à vouloir accorder au droit d'asile une valeur constitutionnelle tout en maintenant la conformité de ce droit à la Convention de Genève susmentionnée, la Direction de l'immigration se permet respectueusement de recommander aux auteurs de la proposition de révision n° 7755 de bien vouloir reconsidérer le libellé du commentaire relatif à l'article 25 et de l'adapter en s'inspirant, le cas échéant, de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lequel dispose que « *Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne.* ».

– Entrée en vigueur de la proposition de révision

Par analogie aux prises de position du Gouvernement à l'égard des propositions de révision n° 7575 et n° 7700, le Gouvernement recommande de fixer l'entrée en vigueur de la présente proposition de révision à douze mois suivant sa publication au Journal officiel. En effet, il est indispensable de prévoir un délai suffisamment long afin de laisser aux membres du Gouvernement et à leurs services le temps nécessaire pour élaborer soigneusement toutes les modifications législatives qui s'imposent pour mettre en œuvre les textes des propositions de révision. S'il est vrai que la proposition de révision sous objet

n'implique pour sa part pas d'adaptations législatives et réglementaires majeures, elle doit néanmoins se voir appliquer le même délai d'entrée en vigueur que les autres propositions de révision afin de pouvoir respecter l'ordre successif d'entrée en vigueur des quatre propositions, tel qu'arrêté par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Le Gouvernement donne par ailleurs à noter que l'application dans la pratique de la formule « *le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel* » n'a pas forcément pour effet de reporter l'entrée en vigueur de la proposition de révision de six mois entiers. En fonction du jour de publication de la loi au Journal officiel, le délai d'entrée en vigueur peut se situer entre cinq mois au moins et six mois au plus.

Par exemple : si la loi sera publiée le 15 janvier 2022, elle entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2022, c'est-à-dire après cinq mois et quinze jours.

La formule proposée peut donc avoir pour conséquence de raccourcir encore davantage le délai de l'entrée en vigueur des propositions de révision. Partant, le Gouvernement suggère d'allonger le délai d'un mois et d'adapter la disposition comme suit : « *La présente loi entre en vigueur le premier jour du treizième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg* ».

7755/02

N° 7755²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION**du chapitre II de la Constitution**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.6.2021)

Par dépêche du 29 avril 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de révision du chapitre II de la Constitution, déposée le 29 avril 2021 par les députés Simone Beissel, Mars Di Bartolomeo, Léon Gloden et Charles Margue, et déclarée recevable le même jour, conformément à l'article 61 du règlement de la Chambre des députés.

Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'un texte coordonné de la Constitution, tenant compte de la proposition de révision sous examen.

Par dépêche du 4 juin 2021, la prise de position du Gouvernement a été communiquée au Conseil d'État.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de révision constitutionnelle sous examen s'inscrit dans la démarche retenue par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après « Commission », de procéder à une « révision substantielle de la Constitution actuelle par des étapes » et ceci à la suite de l'abandon du projet initial de procéder à une révision globale, objet de la proposition n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Elle constitue la troisième étape de la réforme fondamentale de la Constitution, entamée par la proposition de révision n° 7575 portant sur le chapitre consacré à la Justice¹ et la proposition de révision n° 7700 portant sur les chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution². La proposition sous avis porte sur le chapitre dédié aux droits et libertés. Selon les auteurs, il ne s'agit pas d'opérer « un changement brutal ou une cassure avec le texte constitutionnel actuel », mais d'adapter, de compléter et de moderniser ce dernier tout « en maintenant une partie importante des dispositions » actuelles.

Tout comme les propositions de révision précitées, la proposition actuelle reprend sur de nombreux points les textes proposés dans le cadre de la proposition de révision n° 6030. Celle-ci a fait l'objet de différents avis du Conseil d'État³. Aussi, ce dernier va-t-il se limiter à commenter, dans le cadre du présent avis, les dispositions qui se distinguent de celles retenues dans la proposition de révision n° 6030. Il renvoie, pour le surplus, à ses avis antérieurs, même sur les points où il n'avait pas été suivi par la Commission dans le cadre de la procédure de révision n° 6030.

1 Avis du Conseil d'État du 17 novembre 2020 et sur la proposition de révision du chapitre VI. de la Constitution (doc. parl. n° 7575¹¹) et du 23 mars 2021 (doc. parl. n° 7575¹⁵).

2 Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021 sur la proposition de révision des Chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. n° 7700³).

3 Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030⁶) ; du 14 mars 2017 (doc. parl. n° 6030¹⁹) ; du 15 décembre 2017 (doc. parl. n° 6030²¹), du 20 mars 2018 (doc. parl. n° 6030²⁴) ; et du 12 février 2020 (doc. parl. n° 6030³²).

Le Conseil d'État a pris connaissance de la prise de position du Gouvernement. Le Gouvernement soulève une série de questions en relation avec les dispositions retenues dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision n° 6030 sur lesquelles un accord avait été trouvé au sein de la Commission, à l'égard desquelles le Conseil d'État avait émis un avis favorable et qui n'avaient pas été critiquées dans une prise de position du Gouvernement à l'époque. Sur ces points, le Conseil d'État renvoie à ses avis antérieurs.

*

EXAMEN DES ARTICLES

La proposition de révision sous examen comporte deux articles. L'article 1^{er} porte sur la révision du chapitre II de la Constitution et l'article 2 sur la mise en vigueur des nouvelles dispositions.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} établit le libellé du chapitre II de la Constitution intitulé « Des droits et libertés ». Le Conseil d'État note que l'intitulé reprend la référence aux deux concepts de droits et de libertés figurant dans l'intitulé du chapitre II actuel, mais se différencie de ce libellé en omettant les qualificatifs de « fondamentaux » pour caractériser les droits et de « publiques » pour caractériser les libertés. Ces qualificatifs sont toutefois repris dans l'intitulé des sections 2 et 3.

Le chapitre est articulé en quatre sections. La première, intitulée « De la nationalité et des droits politiques », comporte les articles 9, 9*bis* et 9*ter*. La deuxième, intitulée « Des droits fondamentaux » comporte les articles 10, 10*bis* et 10*ter*. La troisième, intitulée « Des libertés publiques », réunit les articles 11 à 30. La quatrième section porte sur les « objectifs à valeur constitutionnelle » et comporte les articles 31 et 31*bis* à 31*septies*.

Le Conseil d'État marque son accord avec cette articulation en catégories de droits qui correspond à celle retenue dans la proposition de révision n° 6030.

Articles 9, 9bis et 9ter

Les nouveaux articles 9, 9*bis* et 9*ter*, objet de la nouvelle section 1 relative à la nationalité et aux droits politiques, reprennent, avec des modifications et des compléments, le dispositif des articles 9 et 10*bis* de la Constitution actuelle. Les textes proposés sont identiques aux articles 9 à 11 de la proposition de révision n° 6030.

Articles 10, 10bis et 10ter

Les articles sous examen, figurant dans la section 2 sur les droits fondamentaux, reprennent les articles 12 à 14 de la proposition de révision n° 6030.

Articles 11 à 30

Les articles sous examen, figurant dans la section 3 sur les libertés publiques, remplacent les articles 10*bis* à 16, 19 et 20, 23 à 28, 32*bis*, 107 et 111 de la Constitution actuelle et reprennent les articles 15 à 38 de la proposition de révision n° 6030. Sur certains points, les textes, objet de la présente proposition de révision, contiennent des reformulations ou des adaptations par rapport à la proposition de révision n° 6030.

Les différences de formulation entre les dispositifs de l'article 11, paragraphe 4, proposé, et l'article 34 de la proposition de révision n° 6030, l'article 12, paragraphe 2, tel que proposé et l'article 17, paragraphe 2, de la proposition de révision n° 6030, entre les articles 18, alinéa 1^{er}, et 19, alinéa 1^{er}, proposés, et les articles 23, alinéa 1^{er}, et 24, alinéa 1^{er}, de la proposition de révision n° 6030, de même qu'entre l'article 26, paragraphe 4, proposé, et l'article 33, paragraphe 4, de la proposition de révision n° 6030, n'appellent pas d'observation particulière.

La seule différence substantielle par rapport à la proposition de révision n° 6030 se trouve à l'article 12, paragraphe 3, alinéa 2, qui consacre le principe de la présomption d'innocence. Le libellé est repris de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 48, paragraphe 1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le Conseil d'État s'interroge sur la place du nouveau dispositif dans la section relative

aux libertés publiques. En effet, le respect de la présomption d'innocence est lié au respect des droits de la défense dans un procès pénal. L'article 6, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui consacre, à son paragraphe 2, la présomption d'innocence, porte sur le droit à un procès équitable. L'article 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre, à l'alinéa 1^{er}, la présomption d'innocence et, à l'alinéa 2, les droits de la défense. Le Conseil d'État considère que ce principe aurait pu être inscrit à l'article 93, figurant au paragraphe 4 intitulé « Des garanties du justiciable », du chapitre VI relatif à la justice dans la teneur réservée à ce chapitre par la proposition de révision n° 7575. Le Conseil d'État reconnaît toutefois que le principe de la présomption d'innocence revêt une portée qui va au-delà du procès pénal proprement dit et s'applique, selon la Cour européenne des droits de l'homme, à la matière disciplinaire, aux enquêtes parlementaires, voire à des procédures non judiciaires. La consécration du principe dans le cadre des libertés publiques se justifie encore dans la mesure où la présomption d'innocence peut être invoquée comme limite à d'autres libertés publiques, telles la liberté d'expression et la liberté de la presse.

Au niveau de la formulation, le Conseil d'État considère en tout cas qu'il y a lieu d'ajouter le nouveau dispositif comme nouveau paragraphe 4 de l'article 12. En effet, la présomption d'innocence n'est pas directement liée à la sauvegarde de la liberté individuelle, ni au droit d'être informé au sujet d'une arrestation ou d'une privation de liberté.

Concernant l'article 30, le Conseil d'État prend acte du commentaire de l'article et renvoie à son quatrième avis complémentaire du 11 février 2020⁴. Il voudrait rappeler que le dispositif tel que prévu implique qu'au-delà des dispositions spécifiques prévoyant une restriction de la liberté publique par voie de loi, toute limitation de l'exercice des libertés publiques devra désormais être expressément prévue par la loi formelle, y inclus les libertés publiques dans le cadre desquelles le texte constitutionnel ne renvoie pas expressément à une restriction légale.

Articles 31 et 31bis à 31septies

Les articles sous examen figureront dans la section 4 relative aux objectifs à valeur constitutionnelle. Ils correspondent, à l'exception de l'article 31quinquies, aux articles 39 à 42, 44 et 45 de la proposition de révision n° 6030.

L'article 31quinquies contient un libellé complété par rapport à celui retenu pour l'article 43 de la proposition de révision n° 6030 qui avait repris, à l'alinéa 1^{er}, le libellé de l'actuel article 11bis de la Constitution.

L'alinéa 1^{er} est complété par une référence à la sauvegarde de la biodiversité. Un nouvel alinéa 2 est ajouté qui investit l'État de la mission de lutter contre le dérèglement climatique et d'œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

En ce qui concerne la sauvegarde de la biodiversité, le Conseil d'État considère qu'à part un message symbolique, l'ajout ne revêt aucune plus-value en tant qu'objectif constitutionnel, dès lors que la conservation de la nature implique logiquement la préservation de la biodiversité. Il s'interroge encore sur la formulation retenue qui laisse planer le doute sur la question de savoir si la sauvegarde de la biodiversité est à mettre en relation avec la conservation de la nature ou avec la capacité de renouvellement. Quelle que soit la lecture, la formulation grammaticale est à revoir. Le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 1^{er} de l'article 31quinquies comme suit :

« L'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement ainsi que, de la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. »

Article 2

L'article 2 reprend le dispositif de l'article 10 de la proposition de révision n° 7700. Dès lors que la proposition de révision sous examen ne porte que sur un chapitre particulier de la Constitution, le

⁴ Quatrième avis complémentaire du Conseil d'État du 11 février 2020 sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030³²).

libellé des paragraphes 1^{er} et 2 ne soulève pas les problèmes discutés par le Conseil d'État dans son avis du 9 mars 2021⁵.

Le paragraphe 3 peut être omis étant donné que le chapitre II ne contient pas de dispositions institutionnelles.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation générale

Contrairement à la manière de procéder des auteurs, le Conseil d'État signale qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, seule l'indication du numéro du texte nouveau est soulignée, alors que les indications des articles de la proposition de révision proprement dite sont à faire figurer en caractères gras non soulignés.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, les termes « le premier jour du sixième mois qui suit sa » ne sont pas à écrire en caractères italiques.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 22 juin 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

⁵ Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021 sur la proposition de révision des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. n° 7700³).

7755/03

N° 7755³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION

du chapitre II de la Constitution

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Complément à la prise de position initiale du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (22.6.2021).....	1
2) Dépêche du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche au Premier Ministre, Ministre d'État (4.6.2021)....	2

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(22.6.2021)

Monsieur le Président,

À la demande du Premier Ministre, Ministre d'État, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe, en complément à la prise de position initiale du Gouvernement du 4 juin 2021, des observations supplémentaires de la part de Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche à l'égard de l'article 31^{septies} relative à la proposition de révision de la Constitution sous rubrique.

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

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
Marc HANSEN

*

**DEPECHE DU MINISTRE DE
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE
AU PREMIER MINISTRE, MINISTRE D'ETAT**
(4.6.2021)

Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat,

En complément à la prise de position du Gouvernement par rapport la proposition de révision du chapitre II de la Constitution – n°7755 arrêtée lors de la réunion du Gouvernement en conseil en date du 2 juin 2021, je voudrais vous faire part des observations ci-après par rapport à l'article 31septies.

Dans sa mouture actuelle, l'article 31septies arrêté la promotion de la liberté de la recherche scientifique sans restriction aucune :

« Art. 31septies. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique. »

Dans le commentaire des articles il est pourtant souligné que cette liberté n'est pas absolue et qu'elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science.

Or, cette restriction ne se trouve pas explicitement retenue dans le libellé proposé pour l'article 31septies.

Cette absence est d'autant plus malencontreuse en raison du fait que l'article 26, paragraphe 3¹ ayant trait à la liberté de l'enseignement, c'est-à-dire dans un domaine connexe à la recherche, prévoit justement explicitement une telle restriction fondée sur la société démocratique et les libertés fondamentales.

Dans un souci de cohérence, je propose dès lors d'introduire une restriction similaire pour la recherche scientifique.

Un tel libellé pourrait soit se calquer sur l'article 26, paragraphe 3 soit sur la terminologie employée dans le commentaire des articles.

Ci-après, deux propositions dans ce sens :

Art. 31septies. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

ou

Art. 31septies. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des droits de l'homme et fondée sur le principe de la primauté de l'être humain sur l'intérêt de la science.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, l'expression de mes sentiments hautement distingués.

*Le Ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche,*
Claude MEISCH

¹ (3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux les libertés publiques.



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 23 juillet 2021

(la réunion a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. 7755 Proposition de révision du chapitre II de la Constitution
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
2. Révision constitutionnelle
 - Suite des travaux
3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

Mme Cécile Hemmen remplaçant Mme Francine Closener

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Francine Closener

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. 7755 **Proposition de révision du chapitre II de la Constitution**

Mme Simone Beissel (DP) est désignée rapporteur de la proposition de loi.

En vue de la présente réunion, un projet de lettre d'amendements a été diffusé auprès des membres de la Commission par courrier électronique le 22 juillet 2021. Pour les détails des amendements, il est prié de se référer au document précité.

Les amendements soumis au vote sont adoptés avec une majorité de voix pour, et une voix contre (M. Fernand Kartheiser (ADR)).

M. Fernand Kartheiser note que l'amendement 1, qui vise à consacrer le droit de fonder une famille et l'intérêt de l'enfant comme des droits subjectifs à part entière, constitue une nette amélioration par rapport à la proposition de texte précédente, mais n'est pas suffisante aux yeux de l'ADR.

2. Révision constitutionnelle

- Suite des travaux

7777 Proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution

Il est proposé de poursuivre la réunion par l'examen de l'avis du Conseil d'Etat du 16 juillet 2021, pour les détails duquel il y a lieu de se référer au document parlementaire afférent.

Parmi les observations du Conseil d'Etat, il y a lieu de citer plus particulièrement celles qui concernent les articles 56 et 59.

- Au sujet de l'article 59, le Conseil d'Etat « attire l'attention des auteurs sur le fait que la notion de résolution n'est pas retenue à l'alinéa 1^{er}. Or, il est inconcevable qu'une résolution puisse être adoptée sans que le quorum minimal de présence soit respecté. La même observation vaut pour la référence au concept de « motion ». »

Le Conseil d'Etat propose dès lors de retenir le libellé suivant :

« **Art. 59.** La Chambre des Députés ne peut prendre de décision, résolution et motion qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.
Toute décision, toute résolution, toute motion est prise [...] »

M. Charles Margue (déi gréng) note que le terme « motion » ne figure pas non plus à l'alinéa 3 et se demande s'il n'y a pas lieu de l'ajouter.

Après un bref échange de vues, la Commission décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat, sans ajouter le terme « motion » à l'alinéa 3.

- Concernant l'article 63¹ qui détermine les moyens d'action par lesquels la Chambre des Députés exerce vis-à-vis du Gouvernement sa mission de contrôle, M. Léon

¹ **Art. 63.** Aux fins d'exercer les missions prévues à l'article 50, la Chambre des Députés peut :

- 1° demander la présence d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement ;
- 2° adresser au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles le Gouvernement est tenu de répondre ;
- 3° requérir de la part du Gouvernement toutes informations et documents ;
- 4° adopter une motion de confiance ou de censure à l'égard du Gouvernement.

Gloden (CSV) note que la dernière rédaction de l'article 74 de la proposition de révision n°6030 prévoyait que « la Chambre des Députés reçoit, de la part du Gouvernement, les informations et les documents requis dans le cadre de l'exercice de ses attributions. » Or, le nouveau libellé, qui résulte d'une proposition du Conseil d'Etat, ne contient plus cette précision.

En réponse à cette observation, il est proposé de préciser dans le commentaire des articles qu'il va de soi que, si la Chambre demande des informations ou des documents, elle entend les obtenir.

Le représentant du Ministère d'Etat indique que le Gouvernement, dans sa prise de position qui sera communiquée sous peu à la Chambre des Députés, a commenté ces dispositions en recommandant de limiter ce droit davantage au niveau constitutionnel soit en y précisant les cas d'application et les conditions d'exercice de ce droit, soit de prévoir que ce droit s'exerce « *sous réserve des limites prévues par la loi* ». À défaut de procéder comme proposé, le Gouvernement suggère de compléter l'article par le bout de phrase « *selon les conditions déterminées dans le Règlement de la Chambre des Députés* », ce qui permettra de tracer le cadre de l'exercice de ce droit au niveau du Règlement de la Chambre. L'organisation du droit de demander des documents dans le Règlement pourrait ainsi servir pour définir aussi bien la nature des informations et documents à fournir par le Gouvernement que pour énumérer les situations dans lesquelles ce droit peut jouer.

En réponse à ces observations, il est proposé de prendre connaissance de la prise de position précitée dès sa réception et de revenir, le cas échéant, sur le libellé de l'article. En tout état de cause, le commentaire des articles pourra être complété dans ce sens.

- Au sujet de l'article 56, le Conseil d'Etat s'interroge sur la cohérence du futur texte constitutionnel au regard de la deuxième phrase de l'article 56 de la proposition de révision sous examen, aux termes de laquelle « [le] Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation ».

Le Conseil d'Etat conclut en marquant ses réserves sérieuses.

Il est rappelé que cet article a fait l'objet de longues discussions et que le libellé proposé vise à garantir l'autonomie fonctionnelle de la Chambre.

Après un bref échange de vues, la Commission décide de maintenir le libellé dans la forme proposée.

Les membres de la Commission sont néanmoins invités à examiner la prise de position du Gouvernement et à se manifester s'ils estiment nécessaire de revenir sur cet article.

Etant donné que la proposition de révision n°7777 ne nécessite, a priori, pas d'amendements, le rapporteur pourra dès à présent débiter la rédaction du projet de rapport.

3. Divers

Les membres de la Commission sont informés que l'OKAJU (Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher) vient de rendre son avis au sujet de la proposition de révision n°7755.

Les prochaines réunions auront lieu les 14, 21 et 28 septembre 2021, et le 5 octobre 2021 à 15h30.

Luxembourg, le 26 juillet 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo

7755/04

N° 7755⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION

du chapitre II de la Constitution

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État (23.7.2021).....	1
2) Texte coordonné.....	3

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(23.7.2021)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir deux amendements à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après « la Commission ») a adoptés dans sa réunion du 21 juillet 2021.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras et soulignés) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'Etat que la Commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

Amendement 1

L'article 11 est amendé comme suit :

« **Art. 11.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) L'Etat veille au respect du droit de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

(4)(6) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits. »

Commentaire

Pour tenir compte de la prise de position du Gouvernement du 4 juin 2021, il est proposé de transférer la teneur de l'article 31 en l'intégrant dans l'article 11, sous deux nouveaux paragraphes. Ce transfert a pour conséquence de consacrer le droit de fonder une famille et l'intérêt de l'enfant comme des droits subjectifs à part entière, alors qu'ils figuraient initialement dans la section consacrée aux objectifs à valeur constitutionnelle.

La Commission est d'avis que cet amendement renforce considérablement ces deux composantes.

A noter également qu'au nouveau paragraphe 4, les termes « de toute personne » ont été supprimés, par analogie à l'article 9 de la Charte européenne des droits fondamentaux¹. Il est entendu que ce nouveau libellé plus large couvre toutes les définitions du terme « famille ».

En conséquence de cet amendement, l'article 31 est supprimé, et les articles subséquents sont renumérotés.

Amendement 2

L'article 31~~sexies~~ (31~~septies~~ initial) est amendé comme suit :

« **Art. 31~~sexiessepties~~.** L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique **réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.** »

Commentaire

Dans son complément à la prise de position du Gouvernement du 4 juin 2021, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche relève que, d'après le commentaire de l'article, « *la liberté de la recherche scientifique n'est pas absolue et qu'elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science. Or, cette restriction n'est pas explicitement retenue dans le libellé proposé pour l'article 31~~septies~~.*

Cette absence est d'autant plus malencontreuse en raison du fait que l'article 26, paragraphe 3 ayant trait à la liberté de l'enseignement, c'est-à-dire dans un domaine connexe à la recherche, prévoit justement explicitement une telle restriction fondée sur la société démocratique et les libertés fondamentales. »

Dans un souci de cohérence, il est dès lors proposé de tenir compte de cette observation en introduisant une restriction similaire pour la recherche scientifique.

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles, à la Commission Nationale pour la Protection des Données, à la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

¹ Article 9

Droit de se marier et droit de fonder une famille

Le droit de se marier et le droit de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

TEXTE COORDONNE
PROPOSITION DE REVISION
du chapitre II de la Constitution

Art. 1^{er}. Le chapitre II de la Constitution est libellé comme suit :

« Chapitre II. – Des droits et libertés

Section 1^{er}. – De la nationalité et des droits politiques

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s’acquiert, se conserve et se perd d’après les règles déterminées par la loi.

Art. 9bis. (1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu’ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l’article 52, la loi peut conférer l’exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 9ter. La loi règle l’accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l’exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l’Etat.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Art. 10. La dignité humaine est inviolable.

Art. 10bis. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 10ter. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. – Des libertés publiques

Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d’une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L’Etat veille à promouvoir activement l’élimination des entraves pouvant exister en matière d’égalité entre femmes et hommes.

(4) L’Etat veille au respect du droit de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

(5) Dans toute décision qui le concerne, l’intérêt de l’enfant est pris en considération de manière primordiale.

L’Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

L’Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

(4)(6) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 11bis. Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 12. (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

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

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 13. Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

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

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 16. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 17. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Art. 18. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 19. La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 19bis. Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 19ter. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 20. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 21. Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 22. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

Art. 23. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Art. 24. Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 25. Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 26. (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 27. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 28. L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 29. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi.

Art. 30. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

~~**Art. 31.** L'Etat veille au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.~~

~~**Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.**~~

~~**L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.**~~

~~**L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.**~~

Art. 31bis. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 31bister. L'Etat promeut le dialogue social.

Art. 31terquater. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 31 quaterquinquies. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa

capacité de renouvellement, ainsi que de la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

Art. 31 quinquiessexies. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 31 sexiessepties. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique **réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.**

Art. 2. (1) La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

~~(3) Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.~~

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7755/05

N° 7755⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION**du chapitre II de la Constitution**

* * *

SOMMAIRE :

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Salariés (29.6.2021)	1
2) Avis de la Chambre des Métiers (9.7.2021).....	22
3) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (16.7.2021).....	27
4) Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (12.7.2021).....	30

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(29.6.2021)

Par lettre en date 6 mai 2021, Monsieur Xavier BETTEL, Premier ministre et ministre d'Etat a saisi pour avis notre chambre de la proposition de révision (PR) du chapitre II de la Constitution.

1. La présente proposition s'inscrit dans une démarche de modernisation de la Constitution actuelle, initiée par la PR no 6030 déposée en 2009 et instruite par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle pendant près de dix ans.

2. Or, le consensus atteint en juin 2018 après une quinzaine d'années de travaux préparatoires ayant abouti au projet d'une nouvelle Constitution a été remis en question, de sorte qu'il a fallu s'accorder sur une feuille de route alternative par étapes.

3. Il a donc été convenu de revenir à l'idée d'origine de proposer une révision substantielle de la Constitution actuelle au lieu d'élaborer une toute nouvelle Constitution. Sur base d'un accord politique entre la majorité des partis, il a été retenu que :

- Il existe une volonté commune d'actualiser le texte constitutionnel, le statu quo n'étant pas une option ;
- Les propositions de modernisation tiennent compte dans une large mesure du travail effectué au cours des quinze dernières années, des avis et de la consultation des citoyens « Är Virschléi » ;
- Il est procédé 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 ;
- Une liste provisoire de révisions ponctuelles faisant l'objet d'un large consensus a été arrêtée en commission ;
- Les révisions constitutionnelles à venir s'inscrivent dans un processus ouvert, de sorte que de nouvelles propositions pourront être formulées en cours de route sous condition d'un large consensus.

4. Une première étape a été marquée par le dépôt, le 12 mai 2020, de la PR no 7575 du Chapitre IV, de la Constitution ayant trait au fonctionnement de la justice, la deuxième étape étant le dépôt, le 17 novembre 2020, de la PR no 7700.

5. La présente PR s'inscrit dans ce processus et représente la troisième étape de la réforme fondamentale de la Constitution, entamée par le chapitre consacré à la Justice.

6. Elle concerne le chapitre dédié aux droits et libertés.

7. La PR n'entend pas opérer un changement brutal ou une cassure avec le texte constitutionnel actuel qu'elle adapte en maintenant une partie importante des dispositions. Elle a comme ambition de donner plus de cohérence au texte de la Constitution en regroupant certaines dispositions, tout en modernisant et en complétant le texte.

8. La CSL regrette que le désaccord entre partis politiques au sein de la Chambre ait empêché une réforme constitutionnelle de fond en comble et aboutisse à une révision constitutionnelle par étapes, beaucoup moins ambitieuse que le projet de réforme initial.

9. Sans préjudice des remarques formulées dans son avis du 6 février 2013 relatif à la PR no 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution lesquelles gardent toute leur valeur et pertinence, la CSL se permet d'analyser les propositions de texte consacrées au Chapitre II de la Constitution.

10. En ce qui concerne l'intitulé du Chapitre II « Des droits et libertés », la CSL salue que le législateur ait repris sa proposition formulée dans son avis précité. Cependant, elle se prononce dans la lignée de l'intitulé du chapitre II pour la reprise de la subdivision en deux sections qu'elle a proposée dans son avis précité, à savoir une section 1 consacrée aux droits fondamentaux (correspondant à la section 2 de la PR) et une section 2 consacrée aux libertés laquelle est, de nouveau, subdivisée en deux sous-sections, une sous-section 1 consacrée aux libertés publiques (correspondant à la section 3 de la PR) et une sous-section 2 consacrée aux droits économiques, sociaux et culturels (correspondant à la section 4 intitulée « Des objectifs à valeur constitutionnelle »). En raison du caractère proportionnel et interdépendant des libertés publiques et des droits économiques, sociaux et culturels, il y a lieu de consacrer une sous-section 3 à la limitation des droits et libertés figurant sous les sous-section 1 « Des libertés publiques » et 2 « Des droits sociaux, économiques et culturels » laquelle figure actuellement sous l'article 30 de la PR.

11. La subdivision actuelle du chapitre II « Des droits et libertés » de la PR est en incohérence avec les quatre sections qui suivent, ceci pour au moins deux raisons.

11bis. D'abord, la CSL a des difficultés de comprendre le bien-fondé de l'existence d'une section à part consacrée à la « nationalité et aux droits politiques » par rapport aux « droits et libertés » annoncés dans le chapitre II lequel présuppose une subdivision en deux sections, la première consacrée aux droits fondamentaux et la deuxième concernée aux libertés comme mentionné ci-avant.

La nationalité et les droits politiques qui y sont attachés ne méritent pas une qualification *sui generis* mais constituent une composante du principe d'égalité devant la loi. Par conséquent, il y a lieu d'intégrer les articles 9, 9bis et 9ter dans l'article 11 consacré au principe d'égalité devant la loi et aux dérogations qui y sont prévues.

11ter. Ensuite, l'intitulé de la section 4 « Des objectifs à valeur constitutionnelle » n'est pas en lignée non plus avec l'intitulé du chapitre II dans la mesure où l'on ignore si ces objectifs à valeur constitutionnelle constituent des droits ou des libertés. En réalité, ils ne sont ni l'un ni l'autre, mais uniquement des déclarations de bonnes intentions dépourvues de caractère coercitif. C'est la raison pour laquelle la CSL propose de changer la section 4 dans le cadre de la structuration du chapitre II mentionnée ci-avant en une sous-section 2 intitulée « Des droits économiques, sociaux et culturels ».

12. Concernant le contenu des droits et libertés énoncés dans la PR, la CSL constate d'une part qu'une ribambelle de ceux – concernant plus particulièrement les droits économiques, sociaux et culturels – qu'elle a énumérés dans son avis précité n'ont pas été repris dans la PR et

d'autre part, que certains des droits qui ont été repris figurent au mauvais endroit, compte tenu de la structuration proposée sous le point 10 ci-avant.

13. Il en résulte que la section 1 du chapitre II sera consacrée aux droits fondamentaux – la section 1 de la PR étant à supprimer et le contenu des articles 9, 9bis et 9ter à intégrer dans l'article 11 concernant le principe d'égalité devant la loi et les dérogations y prévues.

13bis. Dans ce contexte, elle tient à rappeler que les droits fondamentaux constituent le noyau dur des droits de l'homme, ceux auxquels l'Etat ne peut porter atteinte et qu'il doit maintenir intacts et qui ne souffrent aucune dérogation. Ce sont des droits intangibles qui constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles : il s'agit

- du droit à la vie qui est le corollaire de l'interdiction de la peine de mort,
- du droit à l'intégrité de la personne,
- de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants,
- de l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé,
- de la non-rétroactivité de la loi pénale et de la légalité des peines et
- du droit à l'objection de conscience au service militaire qui est un aspect fondamental de la liberté de pensée, de conscience et de religion, mais que la CSL s'est proposée à ériger en droit intangible.

13ter. Etant donné que le législateur n'a repris sous l'article 10bis que le droit à l'intégrité de la personne, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants et l'interdiction de la peine de mort, il y a lieu d'ajouter l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale et de la légalité des peines et le droit à l'objection de conscience au service militaire.

13quater. L'article 10ter de la PR consacrée à la liberté de pensée, de conscience et de religion doit être intégrée dans la section 2 « Des libertés » et, plus particulièrement, dans la sous-section 1 « Des libertés publiques », sauf le volet concernant le droit à l'objection de conscience au service militaire que la CSL propose d'ériger en droit intangible.

13quinquies. Concernant la consécration de l'inviolabilité de la dignité humaine en tête de la section 2 « Des droits fondamentaux » qui, en raison des développements ci-avant, deviendra la section 1, la CSL ne partage pas l'avis de l'y intégrer dans la mesure où il s'agit d'une notion ambivalente et floue qui dépasse le simple cadre juridique d'une société. La dignité humaine se réfère à une qualité inséparablement liée à l'être humain, une éminence qui fait de l'Homme une valeur à respecter sans autre condition que d'être humain. Il est énigmatique de savoir quels droits fondamentaux pourraient être intégrés dans ce concept. Qu'en est-il de tous les autres droits figurant sous la section 3 « Des libertés publiques » non énumérés dans la section 2 de la PR ainsi que de toutes les autres libertés publiques et droits sociaux, économiques et culturels que la CSL a énumérés dans son avis précité, mais qui n'ont pas été repris dans la présente proposition de texte? Ne méritent-ils pas de tomber également sous le concept de la dignité humaine comme le droit à un logement approprié, le droit à la protection contre le licenciement injustifié, le droit à une rémunération équitable etc. ?

13sexies. Pour reprendre les termes de Dean Spielmann, ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme, « est-il vraiment nécessaire d'ajouter des concepts flous à des notions vagues, dont l'interprétation jurisprudentielle n'est pas des plus éclairantes ? Etant donné que ce concept reste un axiome abstrus quasiment indéfinissable, la CSL préfère renoncer à un tel concept qui est de toute façon déjà inhérent aux droits naturels des personnes vivant en société, en amont de tout choix institutionnel et d'organisation d'une société.

14. La section 3 « Des libertés publiques » de la PR sera remplacée par une section 2 intitulée « Des libertés », elle-même subdivisée en une sous-section 1 « Des libertés publiques », en une

sous-section 2 « Des droits économiques, sociaux et culturels » et une sous-section 3 « De la limitation des libertés publiques et des droits économiques, sociaux et culturels ».

15. Concernant le contenu de cette section, la CSL renvoie à son avis précité en ce qui concerne l'éventail des libertés publiques, à savoir :

- le droit à la liberté et à la sûreté figurant à l'article 12 de la PR
- les droits processuels figurant aux articles 13 et 14 de la PR
- le droit au respect de la vie privée et familiale figurant aux articles 15 et 16 de la PR
- le droit de fonder une famille lequel figure actuellement sous la section 4 à l'article 31 de la PR et qu'il y a lieu d'intégrer ici dans la sous-section 1 « Des libertés publiques »
- le droit de propriété figurant à l'article 29 de la PR
- le droit au respect des données à caractère personnel figurant à l'article 24 de la PR
- les libertés de la pensée, dont la liberté de pensée, de conscience et de religion qui figure à l'article 10ter de la section 2 de la PR et qui nécessite d'être transférée sous la présente sous-section ainsi que la liberté d'expression figurant sous les articles 18 et 19 de la PR
- la liberté de réunion et d'association figurant aux articles 19bis et 19ter de la PR
- le principe de non-discrimination figurant à l'article 11 et nécessitant l'intégration des articles 9, 9bis et 9ter de la PR
- le droit du justiciable à l'égard du pouvoir législatif et exécutif qui ne figure pas dans la PR!
- le droit à l'éducation figurant à l'article 26 de la PR
- le droit d'asile figurant à l'article 25 de la PR
- la liberté de commerce et de l'industrie figurant à l'article 28 de la PR.

15bis. Si le contenu de la section de la PR consacrée aux libertés publiques est relativement complet, la CSL se doit toutefois de soulever que les articles 21 consacré aux libertés syndicales et au droit de grève ainsi que 27 consacré à la sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs doivent être intégrés dans une nouvelle sous-section 2 intitulée « Des droits économiques, sociaux et culturels » laquelle remplacera la section 4 de la PR intitulée « Des objectifs à valeur constitutionnelle ».

15ter. L'article 20 de la PR consacré aux partis politiques mérite, aux yeux de la CSL, d'être intégré sous le chapitre III de la Constitution intitulé « De la puissance souveraine ».

16. Sous la sous-section 2 intitulée « Des droits économiques, sociaux et culturels » devraient figurer :

- Le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale figurant à l'article 27 de la PR
- Le droit à la protection de la santé figurant à l'article 27 de la PR
- Le droit au travail figurant à l'article 31bis de la PR
- Le droit à la protection de la vie familiale et la vie professionnelle (pas repris)
- L'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (pas repris)
- Le droit d'accès aux services d'intérêt général (pas repris)
- La protection des consommateurs (pas repris)
- L'information, la consultation et la participation des travailleurs au sein de l'entreprise (pas repris)
- Le droit de négociation et d'actions collectives (pas repris)
- Le droit de grève ou le droit à la grève (pas repris)
- La protection en cas de licenciement injustifié (pas repris)
- Des conditions de travail justes et équitables (pas repris)
- Le droit d'accès aux services de placement (pas repris)
- Le droit de vivre dignement figurant à l'article 31quater de la PR

- Le droit à un environnement humain et naturel sain et la protection et le bien-être des animaux figurant à l'article 31quinquies de la PR.

16bis. Dans la mesure où la CSL se prononce en faveur de l'invocabilité/de la justiciabilité des droits sociaux, économiques et culturels – raison pour laquelle elle préfère structurer le chapitre II comme illustré précédemment (en une section 1 « Des droits fondamentaux » et une section 2 « Des libertés » elle-même subdivisée en une sous-section 1 « Des libertés publiques » et une sous-section 2 « Des droits économiques, sociaux et culturels » et remplacer l'expression « objectifs à valeur constitutionnelle » par celle de « droits sociaux, économiques et culturels » – l'article 30 de la PR figurant actuellement sous la section 3 qui a trait à la limitation des libertés publiques mérite d'être intégré dans une nouvelle sous-section 3 intitulée « De la limitation des droits et libertés figurant sous les sous-section 1 « Des libertés publiques » et 2 « Des droits sociaux, économiques et culturels ». Par opposition aux droits absolus figurant sous la section 1, sont assujettis à limitation non seulement les libertés publiques figurant sous la sous-section 1 (section 3 de la PR), mais également les droits sociaux, économiques et culturels figurant sous la sous-section 2 de la section 2 « Des libertés » (et remplaçant la section 4 de la PR intitulée « Des objectifs à valeur constitutionnelle).

16ter. L'idée consiste non seulement à remplacer l'expression « objectifs à valeur constitutionnelle » beaucoup trop floue et dépourvue de valeur contraignante par l'expression « droits sociaux, économiques et culturels, mais également à attribuer à cette catégorie de droits – à l'instar des droits civils et politiques – l'invocabilité devant les juridictions nationales. L'invocabilité pourrait contribuer à ce que, selon l'expression de Pierre-Henri IMBERT les droits des pauvres cessent d'être de pauvres droits (Rev. de droit public, 1989, p.739).

16quater. Selon la définition empruntée à M. Azxetier dans son manuel de droit constitutionnel élaboré sous la direction de L. Favreau, « *la caractéristique primordiale d'un droit fondamental est d'être justiciable, c'est-à-dire susceptible d'être mis en œuvre par un juge, car sinon ce n'est pas un droit fondamental, mais au mieux une finalité assignée à l'action de l'Etat.* »

16quinquies. La CSL se doit de réitérer que la Constitution est l'instrument juridique par excellence en tant que norme nationale la plus élevée pour non seulement intégrer les droits et libertés figurant dans des instruments de droit international et européen, mais également pour les développer davantage afin de permettre au citoyen de les faire valoir devant les juridictions nationales. Pour reprendre les considérations de Dean SPIELMANN : « *Un catalogue national de droits fondamentaux peut offrir une plus-value. L'individu doit pouvoir déterminer exactement cette plus-value de ce catalogue. Il serait souhaitable que le constituant luxembourgeois réfléchisse à moderniser la Constitution afin de permettre une meilleure protection des droits fondamentaux dans un esprit d'une saine subsidiarité.* »

16sexies. Dans le même ordre d'idées, A. Vidal-Naquet estime que la jurisprudence des garanties légales conduit à dépasser le « clivage artificiel » entre droits libertés et droits créances en mettant en lumière la responsabilité qui incombe au législateur d'assurer la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels.

17. En raison des développements ci-avant, la CSL proposera en annexe le texte de révision concernant le chapitre II de la Constitution avec un commentaire des articles. Pour ce faire, la CSL s'inspire tantôt des textes internationaux et européens tantôt du texte de proposition de la révision qui lui a été soumise. Pour une meilleure lisibilité, la CSL propose également de donner un intitulé à chacun des articles.

Sous réserve des observations formulées ci-avant, la CSL a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord à la PR citée sous rubrique.

*

ANNEXE :

Proposition de texte de la CSL sur le chapitre II de la Constitution

Pour faciliter la lecture de la proposition de texte, la CSL utilise les abréviations suivantes :

CEDH :	Convention européenne des droits de l'homme
CDF :	Charte des droits fondamentaux
PIDCP :	Pacte international des droits civils et politiques
PIDESC :	Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels
DUDH :	Déclaration universelle des droits de l'homme
OIT :	Organisation internationale du travail
TFUE :	Traité fondamental de l'Union européenne
PR :	Proposition de révision
CE :	Conseil d'Etat

« Chapitre II. – Des droits et libertés*Section 1. – Des droits fondamentaux*

Article 9 (article 10bis de la PR) L'interdiction de la peine de mort

La CSL propose de reprendre le texte de l'article 10bis de la PR qui est de la teneur suivante :

« La peine de mort ne peut pas être établie. »

Article 10 (article 10bis de la PR) Le droit à l'intégrité de la personne

La CSL propose de reprendre l'article 3 de la CDF complétant ainsi l'article 10bis de la PR de sorte que sa teneur sera la suivante

« (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Dans le cadre de la médecine et de la biologie, doivent notamment être respectés :

- a) le consentement libre et éclairé de la personne concernée, selon les modalités définies par la loi,*
- b) l'interdiction des pratiques eugéniques, notamment celles qui ont pour but la sélection des*
- c) personnes,*
- d) l'interdiction de faire du corps humain et de ses parties, en tant que tels, une source de profit,*
- e) l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains. »*

Article 11 (article 10bis de la PR) L'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Ce principe est ancré tant à l'article 3 de la CEDH qu'à l'article 4 de la CDF.

Si un tel principe est incompatible avec la notion même de « l'Etat de droit » ancrée à l'article 1 de la PR, il reste cependant d'actualité dans le cadre des investigations policières dans la poursuite et la recherche des infractions en vue de détecter et d'identifier les auteurs surtout dans le domaine de la criminalité organisée et de la lutte contre le terrorisme.

Ce principe ne ménage aucune exception. Le droit qu'il garantit ne peut faire l'objet ni de limitations pour cause d'ordre public dans son exercice, ni même de dérogations : l'Etat ne peut en suspendre la jouissance et l'exercice en cas de guerre ou de danger public exceptionnel menaçant la vie de la nation. Le droit de ne pas subir de torture ou de traitements inhumains ou dégradants fait donc partie du « noyau dur » des droits fondamentaux.

La CSL propose de reprendre la teneur du texte de la CEDH et de la CDF, à savoir :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. »

Article 12 (non prévu par la PR) L'interdiction de l'esclavage et du travail forcé

Ce texte à l'instar de ce qui précède doit en tant que droit intangible trouver sa place dans la Constitution.

La CSL propose de reprendre l'article 5 CDF en y intégrant le paragraphe 3 de l'article 4 CEDH qui définit ce qui n'est pas considéré comme travail forcé ou obligatoire de sorte que le texte aura la teneur suivante :

« (1) *Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.*

(2) *Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé et obligatoire.*

(3) *N'est pas considéré comme « travail forcé ou obligatoire » au sens du présent article :*

- a) *tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention ou durant sa mise en liberté conditionnelle ;*
- b) *tout service à la place du service militaire obligatoire dans l'armée luxembourgeoise ;*
- c) *tout service requis dans le cas de crises ou de calamités qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté ;*
- d) *tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales.*

(4) *La traite des êtres humains est interdite. »*

En proscrivant l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire, cet article prohibe une forme particulièrement odieuse d'exploitation et d'avilissement de l'homme par l'homme.

Cet article traite dans deux paragraphes distincts de l'esclavage et de la servitude d'une part (paragraphe 1), du travail forcé ou obligatoire de l'autre (paragraphe 2). Il existe en effet une différence de degré entre les situations envisagées par ces deux dispositions, dans la mesure où l'esclavage et la servitude investissent le statut d'une personne dans sa totalité, ce qui n'est en général pas le cas du travail forcé ou obligatoire. En effet contrairement à l'esclavage et à la servitude, celui-ci revêt normalement un caractère temporaire et occasionnel. Selon l'article 4 de la CEDH, la différence entre ces deux paragraphes ressort également d'une autre disposition de la Convention, l'article 15§2, aux termes de laquelle seul le §1 de l'article 4, mais pas son §2, ne peut faire l'objet d'aucune dérogation, même en temps de guerre. Le §3 prévoit justement les cas des dérogations qui ne sont pas considérées comme travail forcé ou obligatoire.

La CSL a jugé utile de reprendre le §3 de l'article 5 CDF consacré à la traite des êtres humains.

La traite des êtres humains est un phénomène ancien et constant, malgré les diverses abolitions, qui s'est développé à nouveau depuis le début des années 1990 sur tous les continents, dans tous les pays. Elle consiste à réduire des individus à l'état d'esclave et à les exploiter au maximum de ce qui est possible, pour en tirer le plus grand profit. Comme toujours, tous les moyens imaginables sont utilisés par les trafiquants pour y parvenir : tromperie, corruption, violence, contrainte, séquestration, chantage, menace, privation de liberté, confiscation des pièces d'identité...

La traite peut être pratiquée dans le pays d'origine, mais la plupart du temps les victimes sont déplacées vers d'autres pays.

La traite ne peut être dissociée des flux migratoires internationaux et parfois elle emprunte les mêmes itinéraires. Les victimes sont majoritairement des femmes et des enfants, mais pas exclusivement. Globalement, le sens de ce trafic se fait des pays pauvres vers les pays riches.

Les modes d'exploitation sont très variés. À ce jour, l'exploitation sexuelle semble être la forme la plus développée, du moins la plus visible et la plus stigmatisante pour les victimes.

Article 13 (articles 13 et 14 figurant sous la section 3 de la PR) La légalité des peines et la non-rétroactivité de la loi pénale

Le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale n'est inscrit ni dans l'article 14 de la Constitution qui ne consacre que le principe de la légalité des peines, ni dans aucun autre texte de la Constitution.

En tant que droit fondamental, la CSL juge indispensable de consacrer les deux principes dans un article qui prendra la teneur suivante :

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. »

Article 14 (non prévu par la PR) Le droit pour chacun de refuser de servir dans l'armée

Au cours des dernières décennies, le droit à l'objection de conscience au service militaire a évolué comme droit de l'homme. Le Conseil de l'Europe, les Nations Unies et le Parlement européen ont, à de nombreuses occasions, mis l'accent sur le fait que le droit à l'objection de conscience est un aspect fondamental de la liberté de pensée, de conscience et de religion, telle qu'elle est consacrée par l'article 18 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

Vu la reconnaissance au niveau international et européen du droit à l'objection de conscience au service militaire, la CSL entend consacrer ce droit comme un droit fondamental dans la Constitution et lui donner la teneur suivante :

« Nul ne peut être contraint à servir dans l'armée luxembourgeoise. »

Section 2 Des libertés

En ce qui concerne la section 2 intitulée « Des libertés », une première sous-section sera consacrée aux libertés publiques classiques et une seconde aux droits sociaux, économiques et culturels en tant que libertés secondaires ou dérivées.

Sous-section 1 Des libertés publiques

Dans la sous-section 1, nous nous inspirons notamment auprès du Pacte international des droits civils et politiques ainsi qu'auprès de la CEDH pour regrouper, avec la part d'arbitraire que suppose toute classification, les droits conditionnels comme suit: le principe d'égalité devant la loi, la protection accordée aux personnes et aux biens des non-Luxembourgeois, le droit à la liberté et à la sûreté, les droits processuels, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit de propriété, le droit au respect des données à caractère personnel, les libertés de la pensée, la liberté de réunion et d'association, le principe de non-discrimination, le droit du justiciable à l'égard du pouvoir législatif et exécutif, le droit à l'éducation, le droit d'asile et la liberté de commerce et d'industrie.

Article 15 (articles 9, 9bis, 9ter et 11 de la PR) Le principe d'égalité devant la loi

Comme déjà soulevé ci-avant, les dispositions des articles 9, 9bis et 9ter de la PR méritent d'être intégrées dans l'article 11 de la PR ayant trait au principe d'égalité devant la loi et les droits spécifiques attachés à la nationalité luxembourgeoise de sorte que le contenu de cet article aura la teneur suivante :

« (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

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

Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

Sans préjudice de l'article 52, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

La Loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

(2) La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits. »

Article 15bis.(article 11bis de la PR) La protection accordée aux personnes et aux biens des non-Luxembourgeois

L'article 15bis reprend la disposition de l'article 111 de la Constitution actuelle.

« Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. »

Article 16 (article 12 de la PR) Le droit à la liberté et à la sûreté

Le droit à la liberté et à la sûreté ancré à l'article 5 CEDH et repris à l'article 12 dans la présente PR vise à protéger la liberté physique de la personne contre toute arrestation et détention arbitraire ou abusive. Ce droit, fondamental, dans une société démocratique peut toutefois faire l'objet de dérogations par l'Etat lorsque des personnes représentent une menace pour l'ordre social. Sous le paragraphe 3, il est proposé d'intégrer, dans un nouvel alinéa 2, la présomption d'innocence, en reprenant le libellé de l'article 6 de la CEDH.

« (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

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

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. »

Article 17 (articles 13 et 17 de la PR) Les droits processuels

Le droit processuel étudie les règles et formalités à suivre dans le cadre d'une procédure et notamment d'un procès.

Sous l'angle des droits concernant la procédure judiciaire, droits qui sont indispensables pour faire valoir les droits fondamentaux et libertés publiques devant les juridictions nationales, il y a lieu d'intégrer les règles élémentaires de la procédure comme « le droit à un procès équitable », le principe selon lequel « nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne » et celui en vertu duquel « aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule ».

Le droit à un procès équitable qui figure à l'article 6 CEDH est l'expression même de la prééminence du droit, vertu de l'Etat de droit consacré à l'article 13 de la PR.

Un Etat de droit ne peut se concevoir sans offrir à ceux qu'il gouverne une justice apte à redresser les violations de la règle commune. La garantie du procès équitable est donc consubstantielle à l'esprit même de l'Etat de droit. Le droit à un procès équitable est la condition préalable et sine qua non pour assurer le respect des droits et libertés consacrés dans le présent chapitre.

Le principe selon lequel « nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne » signifie uniquement que toute personne doit être jugée suivant des règles de compétence et de procédure objectivement fixées et ne peut être citée devant une juridiction autre que celle prévue par la loi.

A l'instar de la Constitution belge, le principe en vertu duquel « aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule » a surtout son importance en matière criminelle où il n'y a pas d'autre garantie de la véracité des témoins. Le serment sous la foi duquel on atteste la vérité d'un fait est donc indispensable. Il doit toutefois rester un acte libre et spontané : ainsi, en justice, les témoins ne peuvent subordonner leur prestation de serment à l'autorisation d'une tierce personne ou au rite d'une religion ou qui serait contraire à la liberté de conscience.

La CSL estime que ces trois principes forment un tout indissociable et propose de les réunir dans un seul et même article de sorte que sa teneur sera la suivante :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

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

Article 18 (articles 15 et 16 de la PR) Le droit au respect de la vie privée et familiale

C'est un droit que l'on retrouve aussi bien dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), dans le PIDCP, la CEDH que dans la CDF bien qu'avec des formulations différentes.

Cette règle impose à l'Etat non seulement de ne pas s'ingérer dans l'exercice du droit d'une façon injustifiée, mais également de promouvoir ce droit. Il incorpore également le droit au respect du domicile, le lieu par excellence où s'exerce le droit de la vie privée et familiale ainsi que le respect de ses communications.

A l'exemple de l'article 17 ci-avant, la CSL préfère – afin de garantir une meilleure lisibilité – réunir les articles 15 et 16 dans un seul et même article en s'inspirant à l'instar de l'auteur de la PR tant auprès de l'article 8 de la CEDH que de l'article 7 de la CDF de sorte que sa teneur sera la suivante :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi. »

Article 19 (article 31 figurant sous la section 4 de la PR) Le droit de fonder une famille

En tant que tel, le droit à une famille n'existe pas. Mais les enfants, y compris les enfants placés, ont droit au respect de la vie familiale effective, même lacunaire, qu'ils ont développée avec la famille qu'ils ont. Et, lorsque les liens avec cette famille sont considérés comme définitivement insuffisants ou préjudiciables, ils ont le droit, dans les meilleurs délais, à un projet de vie permanent, de préférence familial que doit assurer l'Etat. Corrélativement, les Etats ont l'obligation positive de rechercher le délicat équilibre entre ces deux droits, en soutenant prioritairement les familles en difficulté et en élaborant un projet de vie permanent, au cas par cas, pour chaque enfant placé, dans le respect de ses besoins, de son individualité et de son opinion.

En raison de la structure proposée par la CSL, celle-ci demande de reprendre le contenu de l'article 31 de la PR s'inspirant de l'article 9 de la CDF et figurant actuellement sous la section 4 « Des objectifs à valeur constitutionnelle » pour l'intégrer dans le présent article figurant sous la sous-section 1 « Des libertés publiques ».

« L'Etat veille au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement. »

Article 20 (article 29 de la PR) Le droit de propriété

Le droit de propriété est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme (OUDH) et n'a été repris par la CEDH qu'ultérieurement dans le 1er Protocole y relatif « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens ». Bien que le droit de propriété soit un droit contesté dans sa nature même – droit économique pour les uns, droit civil pour les autres, son caractère même de droit de l'homme prête à discussion selon que l'on considère, ou non, que la propriété privée est essentielle à l'existence de l'individu – il n'étonne pas que ce droit fut consacré dans le traité de l'UE dont la finalité consiste justement à parfaire l'économie de marché au service du citoyen (art. 17 CDF).

A l'instar de tout autre droit ou liberté figurant sous la section 2, il s'agit d'un droit conditionnel qui peut faire l'objet de restrictions conformément à l'article 46 (clause de limitation) ci-après.

Le libellé de l'article sous examen résulte de la révision constitutionnelle du 24 octobre 2007 et ne sollicite pas d'observation.

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

Article 21 (articles 23 et 24 de la PR) L'inviolabilité des communications et le droit au respect des données à caractère personnel

La CSL propose de réunir les deux articles en un seul vu l'interdépendance entre les deux droits. Elle se réfère aux commentaires des articles 23 et 24 de la PR pour justifier le bien-fondé de ce droit.

L'article 23 de la PR énonce l'inviolabilité des « communications » de « toute personne ». Ce principe n'est pas absolu. Il est renvoyé dans ce contexte aux écoutes téléphoniques autorisées en justice, aux saisies judiciaires de courriers, au droit des curateurs d'ouvrir le courrier des faillis et au contrôles du courrier des détenus. Dès lors, des restrictions sont prévues dans le deuxième alinéa.

L'article 24 de la PR a trait au respect des données à caractère personnel. Au vu de la prolifération des traitements de données à caractère personnel, il semble nécessaire d'introduire une disposition spécifique dans la Constitution. Le texte s'inspire largement de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui est le fondement des actes juridiques européens adoptés et transposés en ce domaine.

Le droit à la protection des données à caractère personnel est inscrit dans la Constitution, tandis que les conditions du traitement des données à caractère personnel sont reléguées à la loi. Cette façon de procéder se justifie d'autant plus que le droit à la protection des données à caractère personnel est garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne faisant partie intégrante de notre droit positif.

Etant donné que le droit à la protection des données à caractère personnel est à considérer comme un droit à l'autodétermination informationnelle, l'article y fait explicitement référence. A souligner toutefois que ce droit ne constitue pas un droit absolu, de sorte qu'il peut être soumis à des restrictions légales.

« Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. »

Article 25 (article 10ter de la section 2 de la PR et articles 18 et 19 de la section 3 de la PR) Les libertés de la pensée

Les libertés de la pensée ont tant une dimension proprement individuelle (avoir des opinions et convictions) que sociale et politique (les manifester) et sont pleinement caractéristiques des droits de l'homme en société. C'est la raison pour laquelle la CSL entend réunir ces libertés figurant à trois endroits différents de la PR dans un seul et même article qui trouve sa place sous la présente sous-section 1 « Des libertés publiques ». Contrairement au commentaire de l'article 10ter de la PR, la CSL ne partage pas l'opinion que la liberté de pensée, de conscience et de religion est un droit intangible, mais un droit conditionnel qui peut également être soumis à des restrictions conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la CEDH.

« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. »

Article 26 (articles 19bis et 19ter de la PR) La liberté de réunion et d'association

A l'instar de l'article 11 de la CEDH, la CSL plaide également pour la consécration des deux libertés dans un seul et même article même s'il existe une autonomie entre les deux. Etant donné que la liberté

syndicale fait partie intégrante de la liberté de réunion et d'association (voir notamment l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Demir et Baykara c./Turquie*), l'article 21 de la PR devient superfétatoire.

« Toute personne a droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. »

Article 27 (non prévu par la PR) Le droit du justiciable à l'égard du pouvoir législatif et exécutif

Le droit de pétition fait partie des garanties fondamentales. Alors qu'il figurait dans la PR initiale (article 38) ainsi qu'à l'article 27 de la Constitution actuelle, il n'a plus été consacré dans la présente PR. Il s'agit toutefois d'une application concrète de la liberté d'exprimer ses opinions et d'influer sur le fonctionnement des institutions.

Voilà pourquoi la CSL estime que le droit de pétition devrait être repris dans sa teneur formulée dans son avis initial pour tenir compte de l'évolution de son expression. De nos jours, la Chambre des députés est le destinataire usuel des pétitions. Les contacts entre les citoyens et les services publics ne se font toutefois plus guère par le biais de cet instrument qui est tombé en désuétude dans ce contexte. En effet, un cadre légal bien plus performant et protecteur des droits de tout un chacun a été mis en place. Il comprend notamment la législation sur la procédure administrative non contentieuse, l'institution du Médiateur, mais aussi l'instauration des juridictions administratives et le cadre légal du référendum populaire.

L'article aura la teneur suivante :

« (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.

(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant.

(3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. »

Article 28 (article 26 de la PR) Le droit à l'éducation

La CSL renvoie au commentaire de l'article 26 de la PR lequel ne sollicite pas d'autres observations. La teneur de cet article a été proposée par le Conseil d'Etat lors de la PR initiale de 2009.

(1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Article 29 (article 25 de la PR) Le droit d'asile

A l'instar d'autres constitutions européennes – comme la Constitution française de 1946 dans son préambule – la Constitution luxembourgeoise énonce le droit d'asile parmi les libertés.

Ainsi, le constituant luxembourgeois introduit un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997, traité qui fut à l'origine de la communautarisation de la politique d'asile. La CSL propose de reprendre la teneur de l'article 25 de la PR qui s'énonce comme suit :

« Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi. »

Article 30 (article 28 de la PR) La liberté du commerce et de l'industrie

La liberté de commerce et d'industrie proclamée par le décret d'Allarde de 1791 qui a supprimé les corporations n'a pas trouvé expressis verbis d'assise constitutionnelle ni en France ni dans les autres Etats voisins du Luxembourg. Néanmoins, cette liberté est devenue un principe général de droit à valeur constitutionnelle non seulement dans la plupart des Etats membres de l'UE, mais également au niveau du traité de Lisbonne, à l'article 16 CDF. Voilà pourquoi la CSL salue la consécration constitutionnelle de ce principe et propose de reprendre le contenu de l'article 28 de la PR qui est de la teneur suivante :

« L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi. »

Sous-section 2 Des droits économiques, sociaux et culturels

La sous-section 2 traitera de tous les droits sociaux, économiques et culturels que le justiciable peut faire valoir en justice. Quels sont les droits visés ? Il s'agit des droits que l'on retrouve par exemple dans le PIDESC, la Charte sociale révisée (toujours pas ratifiée par le Luxembourg !!) ou dans la CDF. La CSL essaie d'intégrer, dans la mesure du possible, ce que les objectifs à valeur constitutionnelle » dans cette sous-section afin de leur conférer, à l'instar des autres droits de l'homme ou libertés individuelles la même invocabilité/justiciabilité quitte à reformuler leur contenu.

La CSL est d'avis que la justiciabilité des droits sociaux, économiques et culturels relève plutôt de la volonté et du courage des juges que de théories juridiques doctrinales dont on a souvent mal à suivre leur bien-fondé.

Article 31 (article 27 de la PR) Le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale

Le droit à la sécurité sociale peut être vu comme la garantie que les conditions matérielles nécessaires à un niveau de vie satisfaisant seront respectées. La sécurité sociale permet de protéger les êtres humains des situations où leur vie peut être menacée ou des conditions avilissantes liées à la pauvreté et à l'insécurité matérielle. Il devrait par conséquent être évident que le droit à la sécurité sociale découle d'un certain nombre de droits civils et politiques tels que le droit à la vie, à la sécurité des personnes, l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les organes de surveillance des divers traités sur les droits humains n'ont pas encore interprété ces droits civils et politiques pour incorporer un droit à la sécurité sociale. Cependant, un des défis selon la CSL est de faire la promotion d'une interprétation plus large et plus en profondeur de ces droits.

Parce que la constitution d'un pays est sa loi suprême, la reconnaissance du droit à la sécurité sociale dans la constitution d'un pays signifiera généralement que ce droit bénéficiera d'un plus haut niveau de protection que s'il était simplement incorporé à la législation classique. 16/37

Ainsi par exemple au moment de rédiger la Constitution définitive de l'Afrique du Sud (Loi No. 108 de 1996), une large coalition d'organisations a fait campagne, avec succès, pour assurer que des droits socio-économiques complets (y compris le droit à la sécurité sociale) soient bien établis comme droits légitimes dans la Déclaration des Droits. Ces organisations n'ont cessé d'insister sur le fait qu'il était nécessaire de s'assurer que les droits socio-économiques bénéficiaient du même statut et de la même protection juridique que les droits civils et politiques.

Un certain nombre de pays ont des clauses constitutionnelles expresses en matière de sécurité sociale : Italie (art. 38), Portugal (art. 63), Espagne (art. 41 et 50), Pays-Bas (art. 20), Irlande (art. 45), République Islamique d'Iran (art. 29), Hongrie (art. 70E), Japon (art. 25), Inde (art. 38, 39 et 47), Afrique du Sud (art. 27), Ghana (art. 36), Chili (art. 19[18]) et Colombie (art. 46 et 48). Si le droit à la sécurité sociale comme droit légitime figure dans la constitution d'un pays comme l'Afrique du Sud et permet de faire appel auprès du tribunal compétent pour obtenir un dédommagement en cas de violation des droits sociaux, il serait de bonne augure d'en faire de même pour un pays comme le Luxembourg qui ne cesse de se vanter de son système de sécurité sociale sur le plan international.

La CSL estime que le libellé de l'article 27 de la PR n'est pas assez exhaustif et propose de reprendre l'article 34 CDF et de formuler le texte comme suit :

« (1) Toute personne a un droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi. »

(2) *Toute personne qui réside et se déplace à l'intérieur du pays a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux.*

(3) *Toute personne a droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.*

(4) *Les modalités des droits figurant aux paragraphes 1, 2 et 3 sont déterminées par la loi. »*

Article 32 (article 27 de la PR) Le droit à la protection sociale

Le droit à la protection de la santé est reconnu dans la Constitution d'autres pays comme p.ex. de la France dans le Préambule de la Constitution de 1946.

Le premier droit de la personne malade est de pouvoir accéder aux soins que son état nécessite, quels que soient ses revenus ; ce sont les principes d'égal accès aux soins et de libre accès aux soins garantis aux usagers par le système de protection sociale mis en place en 1945 et fondé sur la solidarité. Tous les acteurs de santé – les professionnels, les établissements et réseaux de santé, les organismes de prévention ou de soins, les autorités sanitaires – doivent employer tous les moyens à leur disposition pour le mettre en œuvre au bénéfice de toute personne.

La consécration de ce droit dans la Constitution luxembourgeoise s'impose d'autant plus que le législateur a adopté la loi du 24 juillet 2014 concernant les droits et obligations du patient. A l'instar du commentaire de l'article précédent, la CSL estime que la protection de la santé mérite d'être développée davantage que dans l'article 27 de la PR et propose de reprendre l'article 35 CDF qui est de la teneur suivante :

« Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux.

Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi. »

Article 33 (article 31bis figurant sous la section 4 de la PR) Le droit au travail

Le droit au travail participe à la dignité de l'être humain. Il a été affirmé pour la première fois, en 1848, par la II^e République qui créa, dans cette perspective, des Ateliers nationaux permettant de fournir un travail aux chômeurs. Ce droit au travail a été repris dans le Préambule de la Constitution française de 1946, qui affirme : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », et par la Constitution elle-même.

Le droit au travail est l'un des droits de l'homme proclamé dans la Déclaration des Nations Unies de 1948 (article 23), au Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (article 6) et à la Charte sociale européenne révisée de 1966 (article 1).

Le droit d'obtenir un emploi ne s'entend pas comme une obligation de résultat, c'est-à-dire comme une obligation absolue de donner à tout chômeur un emploi, mais bien comme une obligation de moyens. Il s'agit, pour les pouvoirs publics, de mettre en œuvre une politique permettant à chacun d'obtenir un emploi. C'est d'ailleurs ainsi que l'a interprété le Conseil constitutionnel français. Dans une décision de 1983, il a affirmé qu'il appartient au législateur « de poser les 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 d'intéressés ». C'est dans cette optique que s'inscrit l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) créée en 1967.

Ce droit au travail existe donc bien, mais sa portée juridique reste quelque peu limitée. Vu la relativité de ce droit, la CSL estime nécessaire de l'analyser ensemble avec le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale ci-avant et notamment avec l'obligation pour l'Etat d'assurer à toute personne, et à plus forte raison, à toute personne sans emploi, une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

A l'instar de la proposition faite par le Conseil d'Etat dans le cadre de la PR de 2009, la CSL propose de renforcer le libellé du droit au travail et d'intégrer dans le texte en raison de l'indissociabilité avec le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale, l'obligation pour l'Etat de garantir l'intégration sociale des personnes handicapées en application des lois et pratiques nationales.

Le texte s'énoncera comme suit :

« L'Etat garantit à chaque personne le droit au travail et au libre choix de son travail. Ce droit est assuré par la loi.

L'Etat garantit l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. Ce droit est assuré par la loi. »

Article 34 Le droit à la protection de la vie familiale et la vie professionnelle (non prévu par la PR)

Ce droit est consacré notamment à l'article 15 de la Charte sociale européenne révisée, à l'article 10 PIDESC et à l'article 33 CDF.

Ce droit va au-delà du simple droit au respect de la vie privée, mais essaie de concilier la vie privée et familiale avec la vie professionnelle. Du fait de l'émancipation de la femme depuis quelques décennies accédant au même titre que les hommes sur le marché du travail, il est indispensable que l'Etat garantisse la cohabitation entre la vie familiale et vie professionnelle indispensable pour assurer l'avenir d'une société du point de vue social et économique.

La CSL propose de reprendre l'article 33 CDF avec quelques aménagements textuels :

« (1) La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social.

(2) Toute personne a droit aux congés qui ont pour objet la naissance de l'enfant, l'accueil de l'enfant, l'éducation de l'enfant ainsi que l'encadrement et la maladie de l'enfant. Toute personne a le droit d'être protégée contre tout licenciement pour un motif lié à l'un des congés payés ci-avant.

Toute personne a le droit d'être protégée contre un licenciement lié à la naissance, à l'accueil, à l'éducation, à l'encadrement ou à la maladie de l'enfant.

La loi organise le droit aux congés payés ci-avant ainsi que la protection contre tout licenciement pour un motif lié à ces congés. »

Article 35 L'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (non prévue par la PR)

Le travail des enfants est la participation de personnes mineures à des activités à finalité économique et s'apparentant plus ou moins fortement à l'exercice d'une profession par un adulte. Au niveau international, l'Organisation internationale du travail (OIT) le définit en comparant l'âge à la pénibilité de la tâche, du moins pour les enfants de plus de douze ans. En pratique, parmi les enfants travailleurs, on distingue le travail « acceptable » (léger, s'intégrant dans l'éducation/formation de l'enfant et dans la vie familiale, permettant la scolarisation) et le travail « inacceptable » (trop longtemps, trop jeune, trop dangereux, etc.) ; c'est ce dernier que recouvre généralement la notion de « travail des enfants ».

Si l'élimination des « pires formes de travail » n'est pas discutée, l'abolition est, dans certains pays, en revanche un sujet de débat pour les autres enfants ; la lutte contre la pauvreté et les mauvaises conditions de travail reste un objectif commun aux « abolitionnistes » comme aux organisations plus pragmatiques. Cette interdiction a notamment été consacrée par la CDF dont la CSL souhaite reprendre sa teneur :

« Le travail des enfants est interdit. L'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire, sans préjudice des règles plus favorables aux jeunes et sauf dérogations limitées.

Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation. »

Article 36 Le droit d'accès aux services d'intérêt général (non prévu par la PR)

Conformément à la définition européenne, les services d'intérêt général (SIG) tels que visés à l'article 14 TFUE et au Protocole no 26 du TFUE sur les services d'intérêt général sont des services, marchands ou non marchands, que les „autorités publiques considèrent d'intérêt général et soumis aux obligations spécifiques du service public“. Ces services sont perçus comme primordiaux pour le modèle de société sur lequel le Luxembourg est construit, car ils satisfont aux besoins les plus élémentaires des consommateurs.

Les services d'intérêt général doivent remplir les exigences suivantes pour pouvoir assurer leur mission :

- la continuité du service ;

- la qualité ;
- la sécurité d’approvisionnement ;
- l’égalité d’accès ;
- un prix abordable ;
- l’acceptabilité sociale, culturelle et environnementale.

Les services d’intérêt économique général désignent les services de nature économique, c’est à dire les activités de production ou de commercialisation de services marchands qui remplissent des missions d’intérêt général, et qui sont soumises par l’Etat aux obligations du service public. Exemples : les services en réseaux de transport, d’énergie, de communication, l’eau.

La CSL est d’avis que l’eau potable doit être considérée comme un bien non-marchand faisant partie du patrimoine commun de la nation à laquelle toute personne devrait avoir un accès dans des conditions économiquement acceptables pour tous.

Voilà pourquoi la CSL tient à intégrer cet article dans la Constitution en renforçant quelque peu la terminologie :

« Toute personne a droit à l’accès aux services d’intérêt général. Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi. »

Article 37 La protection des consommateurs (non prévue par la PR)

Les consommateurs sont un des piliers de notre économie. Cependant, pour pouvoir jouer leur rôle de moteur de l’économie, ils doivent être en mesure d’exercer leur liberté de choix et de prendre des décisions en connaissance de cause. La confiance des consommateurs est un autre facteur important. Dans ce contexte, il est donc capital de disposer d’un cadre qui permette à la fois d’informer et de protéger dûment les consommateurs.

Etant donné que c’est un droit qui s’est développé depuis les années 70, il n’est pas étonnant que l’on ne retrouve pas de consécration dans les instruments de droit international et européen (PIDCP, PIDESC ou CEDH), sauf à l’article 38 (« Un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l’Union ») de la CDF qui est de date récente.

La CSL propose de renforcer le contenu de l’article 38 CDF en lui donnant la teneur suivante :

« L’Etat protège les consommateurs. Les modalités de cette protection sont assurées par la loi. »

Article 38 L’information, la consultation et la participation des travailleurs au sein de l’entreprise (non prévues par la PR)

Par ce droit, la CSL entend délimiter la liberté de commerce et d’industrie de l’employeur en l’obligeant d’impliquer les salariés ou leurs représentants dans le processus de décision concernant la gestion de l’entreprise et les conditions de travail.

L’article 21 de la Charte sociale européenne et l’article 27 CDF traitent du droit à l’information et à la consultation des travailleurs au sein de l’entreprise.

Notre chambre estime que suite à la législation renforçant les droits des salariés et de leurs représentants, il est indispensable d’intégrer dans la Constitution non seulement le droit à l’information et à la consultation, mais bien le droit de cogestion consistant à les faire participer aux décisions de l’entreprise. Ce droit est indispensable pour rétablir un équilibre entre les salariés et les employeurs et pour promouvoir la prospérité et le bien-être dans les entreprises. Faut-il signaler que le droit de participation du travailleur à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion des entreprises figure déjà dans le Préambule de la Constitution française de 1946 lequel a valeur constitutionnelle. Voilà pourquoi la CSL propose de s’inspirer de la teneur du point 8 du Préambule de la Constitution française de 1946 qui s’énonce comme suit :

« Tout travailleur participe soit directement lui-même soit indirectement par l’intermédiaire de ses représentants à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu’à la gestion des entreprises. Ce droit est organisé par la législation nationale. »

Article 39 Le droit de négociation et d’actions collectives (non prévu par la PR)

Dans la législation luxembourgeoise actuelle, le droit à la négociation collective et le droit de grève ont été des axiomes indissociables dans la mesure où le second ne peut être exercé que dans le cadre

de conventions collectives et uniquement après l'établissement du procès-verbal de non conciliation par l'Office national de conciliation. Le prix de la paix sociale consiste dans le fait qu'au Luxembourg, les employeurs ont été obligés de négocier avec les salariés et leurs représentants en contrepartie de l'interdiction pour les salariés de recourir à la grève tant que la non conciliation n'est pas constatée devant l'Office national de conciliation.

La CSL estime toutefois que le droit de grève ne doit pas être limité au cadre des conventions collectives, c'est-à-dire, uniquement au contenu des conventions collectives et, ce, uniquement à partir du procès-verbal de non-conciliation dressé par l'Office national de conciliation. Le droit de grève mérite de constituer un droit individuel et autonome pour tout travailleur lorsque ses intérêts risquent d'être affectés directement ou indirectement soit par une décision de l'employeur ou par une décision du gouvernement.

Voilà pourquoi elle revendique de dissocier le droit de négociation et d'actions collectives du droit de grève qui mérite une consécration textuelle à part. S'inspirant auprès de l'article 28 CDF, le texte prendra la teneur suivante :

« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève. Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi. »

La CSL est d'avis que le renforcement des droits sociaux à travers le droit à la négociation collective ne peut se parfaire que si les Etats membres concrétisent ces droits dans leur Constitution afin d'éviter une suppression du jour au lendemain. Il en va de même du droit de grève.

Article 40 Le droit de grève ou le droit à la grève (article 21 figurant sous la section 3 de la PR)

La question est de savoir quelles sont, parmi les revendications que les travailleurs peuvent tenter de faire aboutir par la grève, celles pour lesquelles les principes établis par le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts protègent l'exercice du droit de grève. Il convient de rappeler ici la définition que la convention no 87 donne, pour son interprétation, du terme « organisation » : « toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs » (art. 10). Cette définition fixe ainsi les critères qui doivent permettre de déterminer les organisations visées (par opposition à d'autres types d'associations) et, en précisant les buts – promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres –, elle trace la limite d'application des droits et des garanties prévus par la convention et reconnus dans la mesure où ils servent ou tendent à servir ces buts.

Les revendications que les travailleurs peuvent chercher à appuyer par la grève sont de trois sortes : celles de caractère professionnel (garantie ou amélioration des conditions de travail et de vie), celles de caractère syndical (garantie ou extension des droits des organisations syndicales ou de leurs dirigeants), celles de nature politique. Les revendications des deux premiers types ne soulèvent pas de questions particulières : dans les décisions du Comité de la liberté syndicale, leur légitimité n'a jamais fait de doute. Restent les revendications de nature politique. Il faut distinguer en outre les cas où les travailleurs font grève au nom de revendications, quelles qu'elles soient, qui les concernent de façon directe et immédiate et ceux où tel n'est pas le cas. C'est ainsi que se trouvent posés le problème des grèves politiques et celui des grèves de solidarité.

Précisons d'emblée que le Comité de la liberté syndicale comme la commission d'experts ont rejeté la thèse selon laquelle le droit de grève devrait être restreint aux conflits susceptibles de déboucher sur un accord collectif.

En ce qui concerne les grèves politiques, le Comité de la liberté syndicale note que les intérêts professionnels et économiques que les travailleurs peuvent défendre grâce au droit de grève comprennent non seulement l'amélioration des conditions de travail et les autres revendications collectives d'ordre professionnel, mais aussi « la recherche de solutions aux questions de politique économique et sociale » (Ibid., paragr. 479). Dans le même ordre d'idées, il estime que les travailleurs et leurs organisations doivent pouvoir manifester le cas échéant leur mécontentement sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres dans un cadre plus large que celui des seuls conflits du travail susceptibles de déboucher sur une convention collective (Ibid., paragr. 484). Leur action doit se limiter toutefois à l'expression d'une protestation sans viser à troubler la tranquillité publique (BIT, 1979, 190e rapport, paragraphe 450). Dans cette perspective, « la déclaration d'illégalité et l'interdiction

d'une grève nationale déclenchée pour protester contre les effets sociaux de la politique économique du gouvernement constituent une grave violation de la liberté syndicale » (Recueil, paragr. 493).

Les principes rappelés ici s'appliquent, relevons-le, aux grèves de caractère local comme aux grèves générales, lesquelles ont toujours, par nature, un aspect politique.

La Commission des experts abonde dans le même sens en retenant que [...] les organisations chargées de défendre les intérêts socio-économiques et professionnels des travailleurs devraient en principe pouvoir utiliser la grève pour appuyer leur position dans la recherche de solutions aux problèmes posés par les grandes orientations de politique économique et sociale qui ont des répercussions immédiates pour leurs membres et, plus généralement, pour les travailleurs, notamment en matière d'emploi, de protection sociale et de niveau de vie (Etude, paragr. 165).

Les grèves de solidarité concernent la question de savoir si les travailleurs peuvent faire grève pour des raisons d'ordre professionnel, socio-économique ou syndical qui ne les touchent pas eux-mêmes de façon directe et immédiate.

Dans une étude qui remonte à 1983, la commission d'experts juge qu'« une interdiction générale des grèves de solidarité [qu'elle définit comme des actions « se greffant sur une grève déjà engagée par d'autres travailleurs »] risquerait d'être abusive et que les travailleurs devraient pouvoir avoir recours à de tels mouvements pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale » (BIT, 1983b, paragr. 217).

C'est ce principe qu'applique le Comité de la liberté syndicale en 1987, dans une affaire où il est amené à examiner les dispositions d'un décret qui, sans interdire les grèves de solidarité, les réglementerait en limitant les possibilités de recours à ce type d'action.

Il relève que, si certaines dispositions peuvent se justifier pour des raisons administratives (notification de la grève aux autorités du travail) ou des raisons de sécurité dans l'entreprise (interdiction d'accès aux agitateurs et aux briseurs de grève), « d'autres, en revanche, telles que la limitation géographique ou sectorielle des grèves de solidarité (excluant [...] des grèves générales de ce type) ou leur limitation dans le temps ou dans la fréquence, constituent un obstacle sérieux au déclenchement de tels mouvements » (BIT, 1987, 248e rapport, paragr. 417-418).

Si certaines grèves – comme les grèves politiques et les grèves de solidarité – en sont tout à fait indépendantes, d'autres sont liées à la procédure de négociation collective. A propos des secondes, le Comité de la liberté syndicale déclare que les grèves « décidées systématiquement longtemps avant que les négociations aient lieu ne tombent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale » (Recueil, paragr. 481). En ce qui concerne les conflits portant sur la reconnaissance des syndicats en vue de la négociation, l'interdiction de la grève n'est pas conforme à ces mêmes principes (Ibid., paragr. 488). Quant aux conflits qui concernent le niveau de négociation, le comité juge que :

« les dispositions légales qui interdisent les grèves liées au problème de l'application d'un contrat collectif à plus d'un employeur sont incompatibles avec les principes de la liberté syndicale [...] ; les travailleurs et leurs organisations devraient pouvoir déclencher une action de revendication à l'appui de tels contrats (Ibid., paragr. 490). Les travailleurs et leurs organisations devraient être en mesure de recourir à des actions collectives (grèves) pour obtenir des contrats collectifs liant plusieurs employeurs (Ibid., paragr. 491). »

Cela dit, le comité ne juge pas, on l'a vu, que le droit de grève doive se limiter aux différends susceptibles de déboucher sur une convention collective : « les travailleurs et leurs organisations doivent pouvoir manifester, le cas échéant, dans un cadre plus large leur mécontentement éventuel sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres » (Ibid., paragr. 484).

Le comité déclare de même que « l'interdiction des grèves non liées à un conflit collectif auquel les travailleurs ou le syndicat seraient parties est contraire aux principes de la liberté syndicale (Ibid., paragr. 489). La commission d'experts partage cet avis, comme nous l'avons vu à propos des grèves politiques et des grèves de solidarité.

La commission s'exprime plus longuement sur les systèmes qui imposent la paix du travail pendant la durée de validité des accords collectifs, en vertu de la législation, des accords eux-mêmes ou des règles fixées par les décisions de justice ou les sentences arbitrales :

« De nombreuses législations ne prévoient pas de restrictions en ce qui concerne le moment où une grève peut être déclenchée, sauf à respecter les délais de préavis fixés par la loi. D'autres régimes de relations professionnelles sont fondés sur une philosophie radicalement différente, où la conven-

tion collective est conçue comme un traité de paix sociale à durée déterminée durant laquelle la grève et le lock-out sont interdits aux termes de la loi elle-même, les travailleurs et les employeurs disposant en contrepartie d'un mécanisme d'arbitrage. Le recours à la grève n'est généralement possible dans ces systèmes que comme moyen de pression en vue de l'adoption d'une première convention ou de son renouvellement. La commission considère que ces deux options sont toutes deux compatibles avec la convention [no 87] et qu'il est préférable de laisser ce choix à la législation et à la pratique de chaque Etat. Toutefois, dans l'un ou l'autre système, il ne devrait pas être impossible pour les organisations de travailleurs de mener une grève pour protester contre la politique économique et sociale du gouvernement, en particulier lorsque la protestation ne vise pas uniquement cette politique mais également les effets qu'elle peut avoir sur certaines clauses d'une convention collective (par exemple, les effets d'une politique salariale imposée par le gouvernement sur les clauses monétaires d'une convention). »

Compte tenu des développements ci-dessus, la CSL propose de rédiger le texte comme suit :

« Le droit de grève est le droit reconnu à tout travailleur et s'exerce collectivement. Il constitue un moyen légitime pour promouvoir et défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs. »

L'exercice de ce droit peut être régi par la loi. »

Ceci présuppose entre autres que les dispositions du Code du travail sur les rapports collectifs de travail et autorisant le droit de grève uniquement dans le cadre de conventions collectives et seulement après l'établissement du procès-verbal de non-conciliation doivent être modifiées au bénéfice d'un article qui, en tenant compte des développements de l'OIT, règle les conditions d'exercice du droit de grève telles que l'obligation de donner un préavis de grève, l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour l'observation des prescriptions de sécurité et la prévention des accidents, l'obligation d'assurer un service minimum dans certains cas et l'obligation de respecter la liberté de travail à l'endroit des non-grévistes.

Article 41 La protection en cas de licenciement justifié (non prévue par la PR)

La protection en cas de licenciement injustifié est assurée par le Code du travail luxembourgeois. La CSL est toutefois d'avis qu'il faudra assurer cette protection au niveau constitutionnel afin d'éviter une suppression d'une telle protection du jour au lendemain en raison de mesures de consolidation budgétaires telle que pratiquée par les gouvernements en Espagne, au Portugal ou en Grèce.

Voilà pourquoi la CSL propose de reprendre le texte de l'article 30 de la CDF :

« Tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié. Les modalités sont réglées par la loi. »

Article 42 Des conditions de travail justes et équitables (non prévues par la PR)

A l'instar de la protection en cas de licenciement injustifié, le Code du travail prévoit également des dispositions garantissant au salarié des conditions justes et équitables tant au niveau de la sécurité et de la santé au travail qu'au niveau de la durée du travail. Etant donné qu'il s'agit de prémisses inhérentes à toute activité professionnelle, des conditions de travail justes et équitables ne constituent que l'expression de la dignité humaine, condition sine qua non de l'épanouissement du citoyen au travail.

En s'inspirant de l'article 4 de la Charte sociale européenne révisée et de l'article 31 CDF, la CSL propose de reprendre l'article 31 CDF qui est de la teneur suivante :

« (1) Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité. »

(2) Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés. »

(3) Les modalités de ces droits sont déterminées par la loi. »

Article 43 Le droit d'accès aux services de placement (non prévu par la PR)

L'inscription du droit pour tous d'accéder à un service gratuit de placement est prévu à l'article 29 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce droit participe à la réalisation progressive des droits sociaux fondamentaux des travailleurs au sein de l'Union. Cette disposition se fonde sur

la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 et sur l'article 1§3 la Charte sociale européenne de 1961. Ces textes, avec les Conventions n° 88, 96 et 181 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) forment en effet l'essentiel du contexte juridique international dans lequel s'inscrit l'article commenté. Préalable à l'exercice effectif du droit au travail et de nature à faciliter l'exercice du droit de rechercher un emploi dans tout Etat membre de l'Union, le droit de tous d'accéder à un service gratuit de placement engage les Etats membres à créer ou maintenir de tels services sur leur territoire aux conditions du droit communautaire et international applicables. Le recours, garanti, au service gratuit de placement ne constitue cependant qu'un aspect de la recherche d'un emploi. Dans le cadre de celle-ci comme dans le cadre de l'exercice de l'activité à laquelle elle est destinée à mener, il importe que les droits (sociaux) fondamentaux de l'individu soient respectés.

La CSL estime que ce droit est fondamental pour la personne à la recherche d'un emploi, ce d'autant plus que le législateur luxembourgeois par le biais de la loi du 31 juillet 2012 sur les mesures temporaires en matière d'emploi et de chômage permet dorénavant aux entreprises intérimaires d'offrir ce service au risque que la gratuité et l'universalité des services de placement soit mise en cause en violation de la Convention OIT C96 ratifiée par le Luxembourg.

D'où l'intérêt d'ancrer ce droit dans la Constitution en reprenant l'article 29 CDF :

« Toute personne a le droit d'accéder à un service gratuit de placement. Ce droit est organisé par la loi. »

Article 44 Le droit de vivre dignement (article 31 quater de la PR)

La CSL salue que l'auteur de la PR a repris quasiment intégralement la proposition de texte formulée dans son avis initial. En effet, le droit à un logement approprié n'est qu'un aspect de l'obligation de l'Etat de lutter contre la pauvreté. La CSL est d'avis qu'il faudra mettre en exergue la dignité de l'individu et citer le droit à un logement approprié comme une obligation principale à charge de l'Etat, mais non pas exclusive dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. A l'échelle mondiale, ce sont notamment l'article 25§1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et l'article 11§1 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies du 16 décembre 1966 ainsi que l'article 31 de la Charte sociale européenne qui garantissent le droit au logement.

S'agissant de la mise en œuvre de ce droit, l'Etat n'a pas une obligation de résultat à l'égard de toute personne, mais une obligation de moyen consistant à promouvoir la construction et la mise à disposition de logements à coût modéré, à promouvoir l'épargne logement et la régulation des prix de loyers afin de faciliter l'accès à la propriété d'un logement pour les familles aux revenus modestes.

Le droit à un logement approprié est un aspect de la dignité de l'individu, mais pas le seul. Pour ne citer que le droit à un revenu d'inclusion sociale. D'où l'intérêt d'insérer après le « et » le bout de phrase « le droit de vivre dans un logement approprié » l'adverbe « notamment » de sorte que le texte s'énonce comme suit :

« Toute personne a le droit de disposer des moyens lui permettant de vivre dignement et notamment le droit de vivre dans un logement approprié. »

Article 45 Le droit à un environnement humain et naturel sain, la lutte contre le dérèglement climatique et le bien-être des animaux (article 31 quinquies de la PR)

La CSL considérant que le droit à un environnement humain et naturel sain, la lutte contre le dérèglement climatique et la protection et le bien-être des animaux est bien plus, à l'instar des autres droits énoncés ci-avant dans la présente sous-section, qu'un objectif à valeur constitutionnelle, mais un droit socio-économique, elle propose de reprendre le libellé de l'article 31 quinquies de la PR qui est de la teneur suivante :

« L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que de la sauvegarde de la biodiversité et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. »

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être. »

Article 46 L'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel (l'article 31sexies de la PR)

La CSL renvoie au commentaire de l'article de la PR qui s'inspire de l'article 23 de la Constitution belge. Selon le commentaire, l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel, c'est-à-dire le droit de tous les résidents d'être initiés, de contribuer et de participer aux activités culturelles, sans distinction de nationalité, d'âge, de sexe ou de situation économique et sociale. Une partie de la population, qu'elle souffre d'un handicap ou qu'elle vive dans une situation économique ou sociale difficile, est exclue de la vie culturelle. Or la culture, constituant un outil de développement des capacités individuelles et collectives et jouant un rôle important dans la lutte contre l'exclusion sociale, doit être rendue accessible à tous. D'où l'intérêt de garantir l'accès de chaque individu à toute forme de culture, faute de quoi, l'épanouissement personnel ne sera pas possible.

L'alinéa 2 a trait à la protection du patrimoine culturel. Au regard des conflits d'intérêts qui peuvent se présenter en matière de protection du patrimoine culturel, il est censé donner un signal clair de la volonté de l'Etat d'en faire une priorité sociétale. Cette disposition vise tant le patrimoine matériel qu'immatériel.

« L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel. »

Article 47 La promotion de la liberté de la recherche scientifique (l'article 31 septies de la PR)

Cet article introduit une obligation supplémentaire pour l'Etat qui est celle de la promotion de la liberté de la recherche scientifique. Sachant qu'à l'instar des autres droits et libertés figurant sous la section 2, la liberté de la recherche scientifique n'est pas absolue, elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science.

« L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique. »

Sous-section 3 De la limitation des libertés et droits
figurant sous la sous-section 1 et la sous-section 2

Article 46 (article 30 de la PR prévoyant la limitation pour les seules libertés publiques)

Contrairement aux droits fondamentaux consacrés dans la section 1 lesquels sont intangibles, les libertés publiques contenues dans la section 2 sont des droits conditionnels et peuvent souffrir tantôt des dérogations tantôt des restrictions, tantôt les deux à la fois.

Dans les champs respectifs des droits concernés, le niveau de protection garanti par la Constitution ne saurait être inférieur au plus grand dénominateur commun.

Voilà pourquoi la CSL propose d'introduire une „clause transversale“ dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1er de la Charte de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droits subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'introduction de cette disposition transversale dans le texte même de la Constitution permettrait d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi. Le libellé de cet article nouveau est calqué sur les dispositions afférentes de la Charte de l'Union européenne. Celle-ci évoque la nécessité d'une loi pour apporter des limitations aux libertés individuelles. Pareille précision n'est de l'avis de la CSL pas nécessaire dans le présent contexte, alors que toutes les dispositions des articles de la section sous examen qui prévoient des restrictions aux libertés y énoncées renvoient de façon expresse à la loi. Par ailleurs, la CSL suggère de s'inspirer des articles pertinents de la Convention européenne qui font référence au caractère nécessaire desdites limitations „dans une société démocratique“. L'article reprend l'article 30 de la PR en ajoutant toutefois les limitations non seulement aux libertés publiques mais également celles concernant les droits économiques, sociaux et culturels de sorte qu'il y a lieu de consacrer une sous-section particulière, en l'espèce, la sous-section 3, aux limitations de ces droits et libertés. Le texte prend la teneur suivante :

« Toute limitation de l'exercice des libertés et droits figurant sous la section 2 doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être

apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

Luxembourg, le 29 juin 2021

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

Le Présidente,
Nora BACK

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

RESUME STRUCTURE

La proposition de loi sous avis vise à réviser le chapitre II de la Constitution. Alors que les révisions constitutionnelles concernent traditionnellement des articles ponctuels, la proposition de loi sous avis est inédite dans la mesure où elle fait partie d'une série de propositions visant la révision complète de la Constitution.

Une série de concepts nouveaux, notamment ceux regroupés dans la section 4 ayant trait aux « objectifs à valeur constitutionnelle » est introduite. Si la Chambre des Métiers rejoint les auteurs dans leur appréciation que ces objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct, elle estime pour sa part que ce n'est le cas que dans la mesure où le verbe promouvoir est utilisé. Or, elle se pose la question de savoir quelle est la normativité des objectifs de valeur constitutionnelle lorsque les formulations utilisées commandent plus qu'ils ne recommandent ? La Chambre des Métiers se permet donc de soulever une certaine ambiguïté entre la clarté des dispositions imposant des obligations au législateur et la faible normativité que les auteurs attribuent à ces objectifs.

Les questions liées à la rédaction de la proposition de loi ne sont pas simplement d'ordre juridique ou technique mais revêtent également une dimension proprement politique ; qu'il s'agisse de l'opportunité de procéder par tranches pour aboutir à une réforme globale de la Constitution ; d'y définir une nouvelle vision sociale et de cohésion sociale ; ou de la manière de s'assurer de l'acceptance de la nouvelle Constitution dans l'opinion publique.

La proposition de loi sous avis a vocation d'être à la fois le miroir et la boussole de notre société, de sorte qu'aussi bien la perte d'adéquation des concepts écartés avec l'orientation proclamée moderne de la Constitution nouvelle, que le bien-fondé de la reprise de certains concepts ou de certains articles méritent l'exposition des motivations subjacentes de la part des auteurs. La Chambre des Métiers regrette que de nombreuses choses qui auraient mérité d'être dites ne le sont en effet pas ; et la référence fait par les auteurs au projet de loi 6030 de 2009 ne supplée pas à ce vide.

Elle suggère concrètement de consacrer plus en détail à l'endroit de la liberté du commerce et de l'industrie, le statut des personnes qui par leur activité économique d'entrepreneur indépendant sont le moteur de toute l'économie nationale et contribuent à l'évolution du pays. De la sorte, la Chambre des Métiers demande pour sa part que l'artisanat et le travailleur indépendant soient mentionnés à l'endroit de l'article 28 du texte de la proposition de Constitution révisée.

*

Par sa lettre du 6 mai 2021, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de la proposition de loi reprise sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

1.1. Observations de droit constitutionnel

La Constitution luxembourgeoise est le pilier juridique de notre nation.

Il s'agit d'une norme dont la valeur hiérarchique s'impose au législateur alors que ce dernier peut prendre lui-même l'initiative de la modifier.

A l'époque, avant la révision de l'article 114 de la Constitution le 19 décembre 2003, une révision constitutionnelle ne pouvait intervenir sans que la déclaration de révision, qui devait toujours précéder la révision proprement dite, n'entraîne la dissolution automatique de la Chambre. Depuis lors, la Chambre des Députés n'a plus l'obligation de déclarer les articles de la Constitution qui sont révisables et de se dissoudre, mais les révisions de la Constitution doivent encore être votées à la majorité de deux tiers des suffrages avec la possibilité de déclencher un référendum en remplacement du 2^e vote. Alors que les révisions constitutionnelles concernaient traditionnellement des articles ponctuels, la proposition de loi sous avis est inédite dans la mesure où elle fait partie d'une série de proposition visant la révision complète de la Constitution¹.

A cet égard, la Chambre des Métiers évoque un principe proclamé par Montesquieu, penseur politique 1689 à 1755 qui est à l'origine du principe de distinction des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et selon lequel « il ne faut toucher à la Constitution qu'avec une main tremblante ».

Pour expliquer le sens de cette citation, il est utile de se rappeler les quatre grandes catégories de normes du droit :

- les normes du droit international, qui engagent l'État dans l'ordre juridique international et qui, comme telles, s'imposent à toutes les normes du droit interne ;
- les normes du droit constitutionnel, qui s'imposent à toutes les normes internes inférieures ;
- les normes de nature législative, adoptées par le pouvoir législatif selon une forme solennelle, et
- les normes à caractère réglementaire, qui relèvent de la compétence du pouvoir exécutif.

Le fait de toucher à la Constitution d'une manière aussi profonde que le font les auteurs de la proposition de loi sous avis et des propositions y connexes comporte aux yeux de la Chambre des Métiers un risque latent de conflits, aussi bien avec les normes supérieures, qu'avec les normes inférieures. Quoique le respect de cette hiérarchie soit pour ce faire, d'une part, surveillé par une institution incontournable de la procédure législative qu'est le Conseil d'Etat ; et d'autre part, sanctionné par une institution faisant autorité qu'est la Cour constitutionnelle, il est à craindre que l'introduction de nouveaux concepts ne mènent non seulement dans un premier temps, mais même à long terme, à des insécurités juridiques.

Les auteurs de la proposition déclarent leur volonté de moderniser et de compléter la Constitution actuelle. A cet effet, ils ajoutent une série de nouveaux concepts, pour la formulation desquels ils se sont inspirés de textes constitutionnels étrangers et de textes internationaux.

La proposition de loi sous avis introduit notamment une série de concepts nouveaux dont notamment ceux regroupés dans la section 4 ayant trait aux « objectifs à valeur constitutionnelle ».

Si la Chambre des Métiers rejoint les auteurs dans leur appréciation que ces objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct, elle estime pour sa part que ce n'est le cas que dans la mesure où le verbe promouvoir est utilisé. Par exemple, *l'Etat promeut la protection du patrimoine culturel ; l'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique*, ou encore, *l'Etat promeut le dialogue social*. Ces objectifs ont pour destinataire les pouvoirs publics et avant tout le législateur, mais non les particuliers.

Or, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir quelle est la normativité des objectifs de valeur constitutionnelle lorsque les formulations utilisées commandent plus qu'ils ne recommandent? Par exemple lorsque les verbes reconnaître et garantir sont utilisés ; tel « *l'Etat reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.* » Ou bien, « *L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.* ».

¹ Proposition de loi n° 7700, Proposition de révision des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution
 Proposition de loi n° 7575, Proposition de révision du chapitre VI de la Constitution
 Proposition de loi n° 7755. Proposition de révision du chapitre II de la Constitution

En outre, le texte sous avis comporte à plusieurs endroits clairement l'obligation pour l'Etat de veiller au respect de droits, voire de garantir des droits. La Chambre des Métiers se permet donc de soulever une certaine ambiguïté entre la clarté des dispositions et la faible normativité que les auteurs attribuent à ces objectifs, les qualifiant d'obligations de moyens ; qui est par ailleurs une notion complexe développée par la jurisprudence du droit privé, alors que la souveraineté du droit constitutionnel relève d'une autre branche de droit.

En France, les objectifs de valeur constitutionnelle sont des orientations dégagées par le Conseil constitutionnel données au législateur. Ils n'énoncent pas de droits mais permettent au Conseil constitutionnel de limiter certains principes constitutionnels dans le but de rendre certains autres droits constitutionnels effectifs. Au Luxembourg, les objectifs de valeur constitutionnelle sont en revanche inscrits dans la Constitution et sont des normes juridiques à part entière qui déterminent la conduite du législateur de manière impérative.

Ainsi, la Chambre des Métiers estime que l'ambiguïté normative des objectifs de la section 4 laisse à être dissipée. A titre d'illustration de cette ambiguïté, elle se pose la question de savoir quelle est la différence normative entre la disposition « *L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes* »² et « *L'Etat veille au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.* »³ ? En effet, la seconde disposition semble plus précise et contraignante que la première ; alors qu'il ne s'agit que d'un objectif de valeur constitutionnelle et la première d'une liberté fondamentale.

Plus importante encore, est la question de savoir quelle est la portée individuelle de chaque objectif de valeur constitutionnelle, surtout lorsque les formulations utilisées commandent plus qu'ils ne recommandent. Faut-il s'attendre à ce que le moyen de l'exception d'inconstitutionnalité va devenir un argument standard devant nos tribunaux et que la Cour constitutionnelle sera submergée de questions préjudicielles afin de trancher ses questions ? Par exemple ; quel effet faut-il accorder à la disposition « *L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.* » ? Cette disposition ne vise-t-elle pas chaque enfant et ne lui confère-t-elle pas un droit individuel de réclamer cette protection ? En conséquence, l'enfant ne peut-il pas demander un dédommagement par l'Etat, notamment lorsqu'il a été la victime d'une infraction ou d'un méfait en raison du fait qu'il n'a pas bénéficié « *des mesures et des soins nécessaires* » de la part de l'Etat ou que les mesures existantes sont insuffisantes dans certains domaines ?

1.2. Considérations d'opportunité

En outre de ces considérations juridiques, les questions liées à la rédaction de la proposition de loi ne sont pas simplement d'ordre technique mais revêtent une dimension proprement politique ; qu'il s'agisse de l'opportunité de procéder par tranches pour aboutir à une réforme globale de la Constitution ; d'y définir une nouvelle vision sociale et de cohésion sociale ; ou de la manière de s'assurer de l'acceptance de la nouvelle Constitution dans l'opinion publique.

En effet, la proposition de loi sous avis procède à une refonte foncière du chapitre 2 de la Constitution sur les libertés publiques et les droits fondamentaux qui déterminent les traits marquants de notre société. Le texte sous avis est sensé en même temps refléter et diriger notre vie sociale. Un large consensus de la société civile luxembourgeoise pour une nouvelle Constitution est donc de mise.

Les choix de fixer tels concepts dans la Constitution plutôt que tels autres ne sont pas neutres, d'autant plus que les Luxembourgeois bénéficient de la protection des droits fondamentaux garantis par des traités internationaux que le Luxembourg a ratifié et inclus dans son droit positif, dont notamment les convention conclues sous l'égide de l'ONU ; la Convention européenne des droits de l'homme ; et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ainsi, le concept de la « dignité humaine » ; celui du « droit à l'intégrité physique et mentale » ; ou encore la présomption d'innocence⁴ sont expressément introduits dans la proposition de texte constitutionnel sous avis.

² Art. 11 (3), al. 2 du texte de la proposition de Constitution révisée sous avis

³ Art. 31. al.1 du texte de la proposition de Constitution révisée sous avis

⁴ Article 6 alinéa 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

D'autres concepts empruntés aux traités internationaux, telle l'interdiction de la discrimination⁵, semblent même se voir attribuer une nouvelle signification. En remplacement de la définition précise des critères discriminants compris dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les auteurs introduisent une nouvelle définition relativement large, comme suit : « Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles ». Les contours du principe de non-discrimination luxembourgeois semblent indéterminés et ses limites restent à être fixées par la Cour constitutionnelle.

D'autres libertés sont toutefois bien circonscrites, par exemple, la garantie de la liberté individuelle⁶. On y retrouve des modalités de protection minutieuses qu'on situerait plutôt dans le Code de procédure criminelle, telle la disposition « *Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.* » ou encore « *Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté* ». Nonobstant cette précision remarquable que la Chambre des Métiers salue, elle se pose la question de savoir, d'une part, s'il est opportun d'entrer dans un tel détail ; et si oui, s'il n'est pas opportun, d'autre part de consacrer autant de soin aux limitations d'autres libertés, telle celle du commerce et de l'industrie.

Entre parenthèses, le fait que la personne arrêtée en cas de flagrant délit doit être informée sans délai des accusations portées contre elle, devrait encore être précisée par l'ajoute des termes « par le Parquet » ; ou bien il serait opportun de remplacer « sans délai » par la formulation consacrée « dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend »⁷.

Encore d'autres libertés sont reprises mot pour mot de la Constitution actuelle, sans commentaires de la part des auteurs et sans explications portant sur les tenants et aboutissants. Quelle est par exemple la portée de la disposition « *Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.* »⁸ ? Cette formulation est la reprise de l'article 110 de la Constitution actuelle. Cette version est issue d'un débat en 1983 au sujet de la formule « ainsi que Dieu me soit en aide » qui était prévue pour la prestation de serment par le Grand-Duc, le régent, les députés et les fonctionnaires. Quelle devient la portée de cette disposition qui se retrouve dans la proposition sous avis sous la section « Des libertés publics » ? La Chambre des Métiers regrette l'absence de tout commentaire de la part des auteurs à ce sujet.

Encore d'autres libertés sont reprises en changeant de formulation et sans que les auteurs n'exposent non plus le nouveau concept ou la distinction par rapport à l'actuelle disposition. Ainsi, l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle exprime un engagement social clair en faveur des personnes handicapées⁹, alors que la nouvelle disposition : « *Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits* » semble inodore et incolore, voire superfétatoire. En effet, cette disposition est précédée de la disposition que « *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.* » ; quelle est alors la portée de la répétition subséquente excipant que la personne handicapée a le droit de jouir des droits ? La Chambre des Métiers plaide en faveur du maintien de l'actuelle formulation visant « *l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap* ».

La Chambre des Métiers se doit également de soulever que certains concepts présents dans la Constitution actuelle ne sont pas repris dans la Constitution nouvelle, sans que les auteurs n'expliquent cette façon de faire non plus.

En tout état de cause, la proposition de loi sous avis a vocation d'être à la fois le miroir et la boussole de notre société, de sorte qu'aussi bien la perte d'adéquation des concepts écartés avec l'orientation proclamée moderne de la Constitution nouvelle, que le bien-fondé de la reprise de certains concepts ou de certains articles méritent l'exposition des motivations subjacentes de la part des auteurs. La

5 Article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

« Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. ... »

6 Article 12 du texte de la proposition de Constitution révisée sous avis

7 Article 5, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme

8 Article 17 du texte de la proposition de Constitution révisée sous avis

9 Art. 11 (5) de la Constitution : « *La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.* »

Chambre des Métiers regrette que de nombreuses choses qui auraient mérité d'être dites ne le sont en effet pas. L'indication des auteurs que la présente proposition s'inscrit dans une démarche de modernisation de la Constitution actuelle, initiée par la proposition de révision n° 6030 déposée en 2009 ne supplée pas à ce vide.

Ainsi, elle suggère pour sa part de consacrer plus en détail à l'endroit de la liberté du commerce et de l'industrie¹⁰, le statut des personnes qui par leur activité économique d'entrepreneur indépendant sont le moteur de toute l'économie nationale, et contribuent à l'évolution du pays. Contribuable, créateur d'emploi et de richesses nationales, justiciable de normes sociales et fiscales de plus en plus ardues ; l'entrepreneur mérite d'être mentionné expressément dans la Constitution à l'instar des autres partenaires sociaux, tels les syndicats et l'exercice du droit de grève ; les travailleurs et la protection de leur santé et de leurs droits ; le droit au travail et la promotion du dialogue social ; ou encore les emplois publics. Pourquoi la Constitution se tait au sujet des travailleurs indépendants qui constituent indéniablement une partie des forces vives de la nation ; malgré leur statut social boiteux qui ne connaît pas de limitation en heures de travail ; pas de revenu de remplacement légal immédiat en cas de maladie, pas de chômage partiel en cas de fermeture d'entreprise pour intempérie ou pandémie ?

De la sorte, la Chambre des Métiers demande que l'artisanat et le travailleur indépendant soient du moins mentionnés dans la Constitution et d'ajouter à l'endroit de l'article 28 du texte de la proposition de Constitution révisée :

« Art. 28. L'exercice de la liberté du commerce, **de l'artisanat** et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs indépendants sont déterminés par la loi. »

*

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

A l'exception des observations formulées ci-dessus au sujet des divers articles mentionnés, la Chambre des Métiers ne procède pas à un commentaire article par article.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver la proposition de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 9 juillet 2021

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

*

¹⁰ Article 28 du texte de la proposition de Constitution révisée sous avis

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(16.7.2021)

Par dépêche du 6 mai 2021, 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.

D'après l'exposé des motifs y joint, cette proposition de révision s'inscrit dans la démarche arrêtée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés, qui consiste à procéder par étapes à une révision de la Constitution actuelle au lieu d'effectuer une révision d'ensemble devant aboutir à une Constitution nouvelle.

Cette façon de procéder a été examinée et critiquée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis n° A-3441 du 26 mars 2021 portant sur la proposition de révision des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Elle renvoie donc à cet avis concernant sa position à ce sujet.

La proposition de révision sous avis prévoit une refonte du chapitre II de la Constitution actuelle, portant sur les droits fondamentaux et les libertés publiques. Elle reprend, sans cependant le signaler spécifiquement, la plupart des textes de la proposition de révision n° 6030, qui avait fait l'objet de plusieurs avis successifs de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, auxquels elle renvoie.

La Chambre regrette la brièveté, voire la pauvreté des explications et commentaires fournis dans le dossier sous avis sur les modifications y proposées. Des explications et commentaires plus soutenus auraient permis de mieux saisir les raisons et les finalités de ces modifications.

Les différents articles du chapitre II, tel que modifié par le texte sous avis, appellent les observations suivantes.

Ad articles 9 à 9ter

Les articles relatifs à la nationalité et aux droits politiques avaient fait l'objet d'une section 3, inscrite au chapitre I^{er}, dans la dernière version de la proposition de révision n° 6030 (doc. parl. n° 6030³⁰)

Il est regrettable que le chapitre II du texte sous avis commence par les dispositions relatives à la nationalité et aux droits politiques, alors que les nouveaux articles portant notamment sur l'inviolabilité de la dignité humaine sont relégués dans la section 2. La structuration inverse aurait été plus logique.

Ad articles 10 à 10ter

La dignité de la personne humaine constitue la base des droits fondamentaux. Dans une Constitution moderne, le chapitre sur les droits fondamentaux ne peut commencer autrement que par l'énonciation du principe de l'inviolabilité de la dignité humaine et par l'affirmation des droits intangibles, à savoir l'intégrité physique et mentale de la personne humaine, le droit à la vie, le droit de ne pas être torturé et de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude ainsi que le droit à la non-rétroactivité de la loi pénale. Ces droits expriment la valeur du respect de la dignité humaine inhérente à toute personne. Il est incontournable de mettre ces droits au premier plan dans une Constitution moderne.

Tout lecteur du texte constitutionnel prévu par la proposition de révision sous avis qui ne connaît pas les manœuvres politiques qui ont conduit à la structuration nouvelle de la Constitution actuelle pourrait interpréter l'ordonnancement du chapitre II comme la volonté du Constituant d'accorder à la nationalité luxembourgeoise et aux droits politiques un rang de priorité par rapport aux droits fondamentaux.

Pour éviter cela, les dispositions de la section 1^{re} devraient être placées après celles des sections 2 à 4 du chapitre II, de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Ad article 11

Le paragraphe (1) de l'article sous rubrique maintient la formulation selon laquelle „les Luxembourgeois sont égaux devant la loi“. La Chambre estime que ce texte mérite d'être adapté

puisqu'il n'est plus en accord avec le droit européen et les traités internationaux ratifiés par le Luxembourg.

Le paragraphe (2), qui prévoit que „*nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles*“, reste très vague. Ce paragraphe pourrait être précisé en s'inspirant, entre autres, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui interdit toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion, les convictions, les opinions politiques ou autres, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Quant au paragraphe (4), relatif aux personnes handicapées, il convient de rappeler que le Luxembourg a approuvé par la loi du 28 juillet 2011 la Convention relative aux droits des personnes handicapées, fait à New York le 13 décembre 2006. Cette Convention affirme l'égalité de jouissance de tous les droits de l'homme par les personnes handicapées et exclut toute discrimination basée sur le handicap. Elle oblige les États signataires à garantir et à promouvoir le plein exercice des droits en faveur des personnes handicapées. En présence du texte exhaustif de la Convention précitée, l'ajout du paragraphe (4) à l'article 11 n'apporte guère de plus-value aux droits des personnes handicapées. On peut même considérer que le texte de ce paragraphe (4) est moins contraignant pour l'État que l'article 41 de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030, imposant à l'État de veiller à l'égalité de jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.

Ad article 11bis

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à son avis n° A-3441 du 26 mars 2021 sur la proposition de révision des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Pour la Chambre, la disposition sur les non-Luxembourgeois, actuellement inscrite à l'article 111 de la Constitution, pourrait utilement faire l'objet d'une section nouvelle à inscrire au chapitre I^{er}.

Ad article 12

Il est proposé de compléter le paragraphe (3) de cet article par une disposition nouvelle portant sur la présomption d'innocence. Ladite disposition reprend le libellé de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve quant au principe l'ajout relatif à la présomption d'innocence. Toutefois, elle donne à considérer que le texte peut prêter à discussion. En effet, la culpabilité n'est pas „légalement établie“, c'est-à-dire par la loi, mais elle l'est conformément à la loi par les juridictions.

L'article 32, alinéa 1^{er}, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse par exemple exprime le principe de la présomption d'innocence avec plus de précision, en prévoyant que „*toute personne est présumée innocente jusqu'à ce qu'elle fasse l'objet d'une condamnation entrée en force*“. La Chambre suggère de s'inspirer de cette disposition pour clarifier le libellé de l'article 12, paragraphe (3), alinéa 2, du texte sous avis.

Ad article 14

Concernant l'article 14, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne de lire à l'exposé des motifs joint au dossier sous avis que „*les principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines sont introduits*“. En effet, le principe de la légalité des peines est déjà prévu à l'article 14 de la Constitution actuellement en vigueur.

Ensuite, la Chambre constate que, selon le texte sous avis, l'article 14 figure dorénavant dans la section 3, relative aux libertés publiques. La légalité des peines n'est toutefois pas une liberté publique, mais un principe fondamental du droit, qui est également consacré par un certain nombre de textes internationaux. La Chambre se demande dès lors si l'article 14 ne devrait pas être déplacé dans la section 2, traitant des droits fondamentaux.

Ad article 31quinquies

Le nouvel article 31quinquies reprend pour partie les dispositions de l'article 11bis de la Constitution actuelle, en y ajoutant que l'État doit garantir la sauvegarde de la biodiversité. De plus, le texte est adapté afin de renforcer la protection des animaux. Ces modifications trouvent l'accord de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

La proposition de révision prévoit en outre de compléter le texte constitutionnel par une nouvelle disposition, selon laquelle „l'État s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique“.

La Chambre signale que la Constitution doit comporter des règles juridiques claires et précises relatives à l'Etat de droit. Sans se prononcer sur les différentes études et théories scientifiques en matière de changement climatique, elle relève qu'il n'existe pas de définition juridique des notions de „dérèglement climatique“ et de „neutralité climatique“. Insérer ces notions vagues dans la Constitution aura pour conséquence de créer un flou juridique, qui pourra le cas échéant mener à des abus au détriment des droits et libertés fondamentaux.

Selon le commentaire des articles, la nouvelle disposition serait inspirée „du projet de loi constitutionnelle qui est actuellement en cours d'instruction en France“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte français est cependant formulé de façon complètement différente et qu'il ne mentionne pas la neutralité climatique.

Qui plus est, le premier alinéa du nouvel article 31quinquies prévoit que „l'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel“. Cette disposition couvre à suffisance les engagements à prendre par l'État en matière de changement climatique.

Au vu de ces considérations, la Chambre demande de supprimer l'alinéa 2 de l'article 31quinquies.

*

L'article 2 de la proposition de révision sous avis, traitant de l'entrée en vigueur du futur texte, reprend les dispositions des articles 130 à 132 de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030³⁰ et tient ainsi compte de l'avis du 9 mars 2021 du Conseil d'État sur la proposition de révision des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Cette modification trouve l'accord de la Chambre.

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 juillet 2021.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF

*

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(12.7.2021)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 12 mai 2021, la proposition de révision du chapitre II de la Constitution.

En date du 19 avril 2021, le SYVICOL a émis son avis¹ relatif à la proposition de révision n°7700. Dans le cadre de cet avis, il a entre autres demandé l'obligation constitutionnelle de tenir un référendum en amont d'une fusion de communes auprès des citoyens concernés, de laisser le pouvoir de dissolution du conseil communal auprès du Chef de l'Etat, plutôt que de l'attribuer au Gouvernement en conseil, et d'ajouter un article à la Constitution pour y ancrer la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL. Finalement, et c'est le sujet qui nous intéresse ici, il s'est prononcé pour le maintien de la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement fondamental.

La proposition de révision sous revue constitue la troisième étape dans le cadre de la révision substantielle de la Constitution et concerne le chapitre dédié aux droits et libertés.

Bien que la proposition de révision n'entende pas opérer un changement brutal avec le texte constitutionnel actuel, le SYVICOL se doit de formuler des remarques par rapport au nouvel article 26, paragraphe 2, relatif à la mise en œuvre de l'enseignement, une compétence partagée actuellement entre l'État et les communes.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Selon le nouvel article 26, paragraphe 2, « *l'État organise l'enseignement et en garantit l'accès* ». Le SYVICOL constate que l'État s'attribue ainsi deux missions qui sont remplies actuellement, au moins en partie, par les communes.

Il demande que l'implication de ces dernières au niveau de l'enseignement fondamental soit maintenue par une disposition constitutionnelle afférente. En cas de prise en main de tout l'enseignement fondamental par l'État, il s'opposerait à toute participation financière future des communes.

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

L'article 26 proposé dispose dans son deuxième paragraphe, première phrase, que « *l'État organise l'enseignement et en garantit l'accès* ». Le commentaire de l'article explique que « *la mission de l'Etat est de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public* ». Il continue que « *la mission d'organisation confiée à l'État comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes* ».

Cette disposition est à mettre en relation avec l'article 23 actuel, dont la première phrase énonce : « L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. »

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du texte ont choisi cette formulation, qui traduit une volonté d'écarter les communes de la mise en œuvre de l'enseignement fondamental. Il a pris note que, selon le commentaire des articles cité ci-dessus, le nouveau texte permettra toujours à l'Etat de confier certaines missions aux communes. Cependant, l'Etat ne pourra pas déléguer celles que la Constitution lui attribue expressément, à savoir l'organisation et la garantie de l'accès à l'enseignement. Le SYVICOL se demande donc si le texte constitutionnel, tel qu'il est proposé, sera compatible avec les lois en

¹ Document parlementaire n°7700⁵ / www.syvicol.lu

vigueur, et principalement la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui confère aux communes un rôle essentiel dans le cadre – justement – de l'organisation de l'enseignement fondamental et toute une série de missions concrètes² lors de la mise en œuvre de ce dernier.

À cela s'ajoute que non seulement la mise à disposition des infrastructures et leur financement³ incombent aux communes, qui doivent disposer d'un nombre croissant de locaux pour les activités liées directement ou indirectement à l'enseignement fondamental, mais qu'elles financent également l'équipement scolaire, comprenant de plus en plus de matériel informatique dont les coûts font augmenter continuellement les budgets communaux.

Ainsi, les communes participent non seulement à l'organisation de l'enseignement fondamental, mais elles contribuent également à garantir l'accès à l'enseignement en mettant à disposition les infrastructures et l'équipement technique, deux missions que le texte proposé – rappelons-le – attribue directement à l'Etat.

Concernant le rôle des communes dans l'enseignement fondamental, la proposition de révision commentée poursuit d'ailleurs dans la même direction que celle n°7700, qui tend à retirer de l'article 107 la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement fondamental, ce que le SYVICOL a critiqué dans son avis du 19 avril 2021. Estimant que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens et que l'enseignement constitue un des éléments clés de la vie communale, le SYVICOL s'est aligné sur les avis du Conseil d'Etat et du Gouvernement et a demandé le maintien de la participation de la commune à l'organisation, telle qu'elle est prévue dans la Constitution en vigueur.

Pour le SYVICOL, il est inconcevable que les missions actuelles des communes en matière d'enseignement fondamental soient purement et simplement reprises par l'Etat. Il s'oppose dès lors à la formulation de l'article 26, paragraphe 2, et demande son remplacement par une disposition permettant que les communes puissent maintenir leur rôle actuel.

A défaut, si l'Etat veut effectivement prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, alors il est clair que c'est à lui qu'incombera la prise en charge de l'ensemble des coûts, y compris la part relative aux infrastructures et aux équipements supportée actuellement par les communes.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 12 juillet 2021

² Articles 35, 36, 37 et 58 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

³ Article 75 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7755/06

N° 7755⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION**du chapitre II de la Constitution**

* * *

SOMMAIRE :

	<i>page</i>
1) Avis du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (15.7.2021).....	1
2) Avis du Parquet général (7.7.2021)	3

*

**AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT
DE ET A LUXEMBOURG**

(15.7.2021)

Par courrier du 18 mai 2021, Madame le Procureur général d'Etat a sollicité l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg concernant la proposition de révision du Chapitre II de la Constitution. Cette proposition de révision a été déposée à la Chambre des Députés en date du 29 avril 2021 sous le numéro 7575. Elle a été déclarée recevable le même jour.

Le tribunal est dès lors amené à donner un avis relatif à ladite proposition, visant à opérer une refonte du seul chapitre relatif aux droits fondamentaux, aux libertés publiques et aux objectifs à valeur constitutionnelle.

La proposition de révision du chapitre II de la Constitution sous examen constitue la troisième étape de la révision « par étapes », de la Constitution, suite à l'abandon de la révision globale, objet de la proposition n° 6030. Elle fait suite aux propositions de révision n° 7575 portant sur le chapitre consacré à la Justice et n° 7700 portant sur les chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

Le tribunal a pris connaissance de la prise de position du Gouvernement, de l'avis du Conseil d'Etat du 22 juin 2021, et du complément à la prise de position du Gouvernement en date du 4 juin 2021 de la part du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche concernant les observations par rapport à l'article 31*septies*.

La proposition de révision du Chapitre II reprend en de nombreux points des textes proposés dans le cadre de la proposition de révision n° 6030 qui a fait l'objet d'un avis du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, limité au seul Chapitre 7 « De la Justice »¹.

Le tribunal note que par rapport à la proposition de révision n° 6030, la proposition de révision actuelle du chapitre II prend en considération les observations et recommandations émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012² quant à la structure du chapitre pour consacrer une section aux droits fondamentaux et une section aux libertés publiques.

La proposition sous examen prend également en considération les observations et recommandations émises par la Commission de Venise dans son avis intérimaire du 14 décembre 2009³ et par le Conseil

1 doc. parl. no 6030⁴

2 doc. parl. no 6030⁶

3 doc. parl. no 6030⁷

d'Etat dans son avis précité du 6 juin 2012, par l'insertion de l'article 30 comme « clause transversale ».

Les articles 9 à 29 n'appellent pas d'observations particulières du tribunal s'agissant (i) de maintenir une partie importante des dispositions actuelles, (ii) d'introduire dans la nouvelle constitution des droits consacrés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, tels l'inviolabilité de la dignité humaine, considérée comme la base même des droits fondamentaux, le droit à l'intégrité physique et mentale, le droit à la protection des données à caractère personnel, le droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés, et (iii) de préciser les aspects des certains droits constitutionnels, tels le droit à l'éducation et l'obligation constitutionnelle à charge des autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable aux demandes des requérants.

L'article 30 innove par l'insertion de la « clause transversale » qui fixe les conditions générales de restriction à la jouissance des droits fondamentaux, dont le libellé est inspiré de l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La section 4 introduit aux articles 31 à 31septies les « objectifs à valeur constitutionnels ».

Selon les auteurs de la proposition, les objectifs à valeur constitutionnelle « *n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct* », contrairement aux droits fondamentaux et aux libertés publiques, mais sont destinés à permettre au pouvoir législatif de les invoquer « *pour justifier des dérogations non excessives à des principes constitutionnels* ».

Le tribunal considère qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la pertinence des objectifs à valeur constitutionnelle, dont certains ont été retenus à la suite de la participation citoyenne initiée par la Chambre des Députés dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision de la Constitution.

Le tribunal s'interroge cependant quant à la notion de « *dérogation non excessive* », à défaut de critères objectifs permettant de retenir dans quelle mesure une dérogation aux principes constitutionnels serait à considérer comme raisonnable, toute dérogation aux principes constitutionnels devant être l'exception.

Luxembourg, le 15 juillet 2021

*

AVIS DU PARQUET GENERAL

(7.7.2021)

Le chapitre II intitulé « Des droits et libertés » est subdivisé en quatre sections.

Section 1^e intitulée « De la nationalité et des droits politiques » :

La section 1e reprend les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 9 et du paragraphe 2 de l'article 10 *bis* de la Constitution actuelle et les complète par des dispositions plus précises concernant l'exercice des droits politiques et l'accès aux emplois publics. Elle est reprise des articles 9 à 11 de la proposition de révision 6030.

Ces nouvelles dispositions ont l'avantage de la clarté.

Le paragraphe 2 de l'article 9 *bis* de la proposition de révision est conforme à l'article 16 de la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH »)¹ et tient compte des articles 39, paragraphe 1^{er}, et 40 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte »)².

Section 2 intitulée « Des droits fondamentaux » :

Les dispositions sous examen, qui étaient les articles 12 à 14 de la proposition de révision 6030, sont reprises textuellement de la Charte et de la CEDH:

Article 10 : article 1er de la Charte

Article 10 *bis*, paragraphe (1) : article 3 §1^{er} de la Charte

Article 10 *bis*, paragraphe (2), alinéa 1er : article 4 de la Charte et article 3 de la CEDH

Article 10 *bis*, paragraphe (2), alinéa 2 : article 2 de la Charte et Protocole n°13 de la CEDH

Article 10 *ter* : article 10 de la Charte et article 9 de la CEDH

Elles n'appellent pas de commentaires, sauf à noter que l'intégralité des libertés sous examen font déjà partie de notre droit positif. En ce qui concerne les droits fondamentaux garantis dans la Charte, et ne s'appliquant partant qu'en cas de mise en œuvre du droit de l'Union européenne, leur inscription dans la nouvelle Constitution permet d'en étendre la garantie à des situations ne relevant pas de la mise en œuvre du droit de l'Union.

Section 3 intitulée « Des libertés publiques »:

Tout comme la section précédente, la section 3 contient essentiellement des dispositions reprises de la Charte (articles 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 21, 23, 26, 28, 34, 47, 48, 49) et de la CEDH (articles 5, 6, 8, 9, 10, 11, 14, articles 1^{er} et 2 du Protocole 1, Protocole 12), qui font donc déjà partie de notre droit positif. Sauf à relever l'extension de la protection des droits garantis par la Charte à des situations ne relevant de la mise en œuvre du droit de l'Union, ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières.

L'article 11, paragraphe 1^{er}, reprend dans son 1^{er} alinéa le paragraphe 1^{er} de l'article 10 *bis* de la Constitution actuelle (« *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi* »). L'alinéa 2 apporte une précision concernant les limites de ce principe en reprenant le libellé auquel la Cour constitutionnelle a traditionnellement recours dans ses arrêts ayant trait à l'article 10 *bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution actuelle. Il nous semble utile d'inclure cette précision dans le texte-même de la Constitution.

L'article 22 de la proposition de révision consacre le droit pour toute personne d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes. Même si l'alinéa 1^{er} de cette disposition s'inspire de la 1^{ère} phrase de l'article 27 de la Constitution actuelle, l'alinéa 2 est innovant

¹ Article 16 : « *Aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers* »

² Article 39, paragraphe 1er: « *Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.* »

Article 40 : « *Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.* »

en ce qu'il oblige les autorités publiques à répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.³ Cet article est repris du projet de révision 6030 (article 29).

L'article 30 de la proposition de révision innove également en introduisant une clause transversale régissant les limitations de l'exercice des libertés publiques. Cette clause est calquée sur les articles 18 CEDH et 52 de la Charte, et c'est justement de là que provient le risque de malentendus relevé à juste titre par le Conseil d'Etat. La notion de « loi » n'est effectivement pas la même dans la CEDH et dans la Charte, d'une part, et en droit constitutionnel luxembourgeois, d'autre part. Dans son avis du 11 février 2020, le Conseil d'Etat a précisé que, dans le contexte de la Constitution luxembourgeoise, la « loi » désignait un « acte adopté par la Chambre des Députés au terme de la procédure dite législative », donc la « loi » au sens formel. En revanche, dans la CEDH et dans la Charte, la loi désigne une base légale en droit interne, sans qu'il ne doive nécessairement s'agir d'une loi au sens formel. Cette notion englobe le droit écrit comme non écrit et implique des conditions qualitatives, entre autres celles d'accessibilité et de prévisibilité.

Or, la Constitution ne définit pas la « loi ». Il serait dès lors indiqué de préciser la portée de cette notion dans le cadre de la clause transversale prévue à l'article 30.

Section 4 intitulée « Des objectifs à valeur constitutionnelle » :

La section 4 est consacrée à des objectifs à valeur constitutionnelle qui ne créent pas de droit positif individuel à effet direct.

Ces objectifs sont en partie repris de la Charte (notamment des articles 13, 15, 24, 37), respectivement proviennent de propositions faites dans le cadre de la participation citoyenne. Le choix de ces objectifs repose sur des considérations politiques et la plupart de ces objectifs n'appellent pas de commentaires particuliers.

Il est néanmoins surprenant de retrouver parmi les objectifs à valeur constitutionnelle des droits consacrés comme droits positifs par la Charte et par la CEDH.

Ainsi les articles 7 et 33 de la Charte et l'article 8 CEDH reconnaissent à toute personne le droit au respect de sa vie familiale, au même titre que le droit au respect de sa vie privée. Or, le droit au respect de la vie privée figure dans la proposition de révision de la Constitution à la section 3 consacrée aux libertés publiques, tandis que le droit au respect de la vie familiale ne figure qu'à la section 4 consacrée aux objectifs à valeur constitutionnelle, sans qu'une réelle justification ne soit fournie pour cette différence de traitement de deux droits bénéficiant de la même valeur en droit international et dans celui de l'Union européenne.

Le commentaire des articles évoque de nombreuses incertitudes en rapport avec la notion de famille, qui seraient engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle et fait état de la position évolutive de la Cour européenne des droits de l'Homme. Or, le même constat vaut pour la notion de « vie privée » au sens de l'article 8 CEDH, qui est une notion large qui englobe, entre autres, le droit, pour l'individu, de nouer et développer des relations avec ses semblables⁴, le droit au « développement personnel »⁵, le droit à l'autodétermination⁶. Des facteurs tels que l'identification, l'orientation et la vie sexuelles relèvent également de la sphère protégée par l'article 8⁷, de même que le droit au respect des décisions de devenir ou de ne pas devenir parent⁸.

Dans l'arrêt de Grande Chambre S.H. et autres c. Autriche rendu en date du 3 novembre 2011⁹, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que « *le droit des couples à concevoir un enfant et à recourir pour ce faire à la procréation médicalement assistée relève également de la protection de l'article 8, pareil choix constituant une forme d'expression de la vie privée et familiale* ».

³ La disposition sous examen semble également inspirée de l'article 41 de la Charte consacrant le « droit à une bonne administration »

⁴ CEDH arrêt Niemetz c. Allemagne, 16 décembre 1992, §29

⁵ CEDH arrêt Bensaid c. Royaume-Uni, §47

⁶ CEDH arrêt Pretty c. Royaume-Uni, §61

⁷ CEDH arrêt Dudgeon c. Royaume-Uni, §41 ; arrêt Laskey, Jaggard et Brown c. Royaume-Uni, §26

⁸ CEDH Evans c. Royaume-Uni, §71, arrêt A, B et C c. Irlande, §212, arrêt Dickson c. Royaume-Uni, §66

⁹ Requête n°57813/00, § 82

Cette jurisprudence relie donc le droit de recourir à la procréation médicalement assistée tant au droit au respect de la vie privée qu'au droit au respect de la vie familiale, garantis par l'article 8 CEDH. Il semble dès lors artificiel de consacrer le droit au respect de la vie privée comme liberté publique (article 15 du projet de révision), mais de ne faire figurer le droit au respect de la vie familiale que parmi les objectifs à valeur constitutionnelle (article 31 du projet) au motif que des incertitudes seraient engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle.

La Cour européenne des droits de l'Homme a toujours rappelé que la Convention ne garantit pas, en tant que tel, ni le droit de fonder une famille ni le droit d'adopter.¹⁰ Selon la jurisprudence de la Cour européenne, le droit au respect d'une « vie familiale » ne protège pas le simple désir de fonder une famille ; il présuppose l'existence d'une famille¹¹, voire au minimum d'une relation potentielle qui aurait pu se développer, par exemple, entre un père naturel et un enfant né hors mariage¹², d'une relation née d'un mariage non fictif, même si une vie familiale ne se trouvait pas encore pleinement établie¹³, ou encore d'une relation née d'une adoption légale et non fictive.¹⁴

L'article 9 de la Charte dispose que « *le droit de se marier et le droit de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.* »

Le droit de fonder une famille n'est ainsi pas garanti en tant que tel par la CEDH, respectivement n'est garanti que « *selon les lois nationales qui en régissent l'exercice* » par la Charte, de sorte qu'il mérite éventuellement d'être traité à part.

Par contre, le droit au respect de la vie familiale est garanti par la CEDH et par la Charte au même titre que le droit au respect de la vie privée. Ce droit devrait partant être garanti par la Constitution comme liberté publique au même titre que le droit au respect de la vie privée.

La même réflexion s'impose en ce qui concerne les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 31. Ces dispositions sont reprises des § 1 et 2 de l'article 24 de la Charte, qui créent des droits positifs individuels en cas de mise en œuvre par le Luxembourg du droit de l'Union européenne. Or, l'article 31 en fait des objectifs à valeur constitutionnelle sans procéder à la moindre distinction. Compte tenu de la primauté du droit de l'Union, une Constitution ne saurait « dégrader » en objectif à valeur constitutionnelle un droit fondamental garanti par la Charte. Ces dispositions doivent dès lors être précisées afin de ne pas se trouver en contradiction avec le droit de l'Union.

Luxembourg, le 7 juillet 2021

Pour le Procureur Général d'Etat,
Le premier avocat général
Marie-Jeanne KAPPWEILER

¹⁰ CEDH arrêt Fretté c. France, §32

¹¹ CEDH arrêt Marckx c. Belgique, §31

¹² CEDH Déc. Nylund c. Finlande

¹³ CEDH arrêt Abdulaziz, Cabales et Blakandali c. Royaume-Uni, §62

¹⁴ CEDH arrêt Pini et autres c. Roumanie, §148

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7755/07

N° 7755⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE REVISION**du chapitre II de la Constitution**

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES
FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

(7.10.2021)

Par dépêche du 18 août 2021, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements parlementaires à la proposition de révision constitutionnelle spécifiée à l'intitulé.

Lesdits amendements visent à tenir compte de la prise de position du 4 juin 2021 du gouvernement quant à la proposition de révision initiale du chapitre II de la Constitution, portant sur les droits fondamentaux et les libertés publiques. Ils ont pour objet, d'une part, de transférer les dispositions relatives au droit de fonder une famille et à la protection de l'intérêt de l'enfant de la section traitant des objectifs à valeur constitutionnelle à celle concernant les libertés publiques (le but étant de donner plus de poids auxdites dispositions) et, d'autre part, de préciser que la liberté de la recherche scientifique peut uniquement être promue par l'État „dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques“.

Si ces deux amendements n'appellent pas de remarques spécifiques de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, elle constate qu'il n'a pas été tenu compte des considérations pertinentes qu'elle avait formulées dans son avis n° A-3521 du 16 juillet 2021 sur la proposition de révision initiale n° 7755. La Chambre espère que cela est tout simplement dû au fait que son avis récent n'a pas encore pu être examiné dans le cadre des travaux menés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés.

Ceci dit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle dès lors encore une fois brièvement ci-après les observations les plus importantes qu'elle avait déjà présentées dans son avis susmentionné n° A-3521 et elle renvoie à celui-ci pour le détail de ces observations:

- Les dispositions de la section 1^{re} du chapitre II devraient être placées après celles des sections 2 à 4. En effet, dans une Constitution moderne, les droits fondamentaux et intangibles (dignité, intégrité physique et mentale de la personne humaine, droit à la vie, droit de ne pas être torturé et de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants, droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude, etc.) doivent avoir un rang de priorité par rapport à la nationalité luxembourgeoise et aux droits politiques.
- Le paragraphe (1) de l'article 11, selon lequel „les Luxembourgeois sont égaux devant la loi“, n'est pas en accord avec le droit européen et les traités internationaux ratifiés par le Luxembourg.
- En présence du texte exhaustif de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, fait à New York le 13 décembre 2006 et ratifié par le Luxembourg, l'article 11, paragraphe (6), n'apporte guère de plus-value aux droits des personnes handicapées. Le texte de ce paragraphe (6) – aux termes duquel „toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits“ – est moins contraignant pour l'État que l'article 41 de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030, imposant à l'État de veiller à l'égalité jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap. La Chambre recommande donc de reprendre le libellé dudit article 41.
- L'article 12, paragraphe (4), alinéa 1^{er}, prévoit que „toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie“. Cette disposition prête

à confusion dans la mesure où la culpabilité d'une personne n'est pas établie par la loi, mais qu'elle l'est par le juge conformément à la loi.

- La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les dispositions de l'article 14 (traitant des principes de la légalité des peines et de la non-rétroactivité des peines) devraient être déplacées de la section 3, relative aux libertés publiques, à la section 2, concernant les droits fondamentaux. En effet, la légalité des peines et la non-rétroactivité des peines ne sont pas des libertés publiques, mais des principes fondamentaux du droit.
- Le nouvel article 31 quater, alinéa 2, dispose que „l'État s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à oeuvrer en faveur de la neutralité climatique“. La Chambre signale qu'une telle disposition n'a pas sa place dans la Constitution et qu'elle doit par conséquent être supprimée. En effet, la Constitution doit comporter des règles juridiques claires et précises relatives à l'État de droit. De plus, il n'existe pas de définition juridique des notions de „dérèglement climatique“ et de „neutralité climatique“. Insérer ces notions vagues dans la Constitution aura pour conséquence de créer un flou juridique, qui pourra le cas échéant mener à des abus au détriment des droits et libertés fondamentaux.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve le texte de la proposition de révision constitutionnelle amendée lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 octobre 2021.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF

7755/08

N° 7755⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE REVISION

du chapitre II de la Constitution

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(29.10.2021)

Par dépêche du 23 juillet 2021, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État de deux amendements à la proposition de révision du chapitre II de la Constitution que la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après « Commission », a adoptés lors de sa réunion du 21 juillet 2021.

Au texte des amendements étaient joints des commentaires ainsi que le texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés et les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a faites siennes.

Par dépêche du 14 octobre 2021, l'avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les deux amendements sous examen visent à apporter des modifications à la proposition de révision du chapitre II de la Constitution, consacré aux droits et libertés.

Les auteurs proposent ainsi de transférer la disposition relative au respect de la vie familiale et du droit de fonder une famille, tout comme celle relative aux droits de l'enfant, de la section 4 portant sur les objectifs à valeur constitutionnelle à la section 3 relative aux libertés publiques.

Par ailleurs, l'article relatif à la liberté de la recherche scientifique est complété par l'ajout que cette recherche doit être « réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques ».

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Amendement 1*

À travers l'amendement 1, les auteurs proposent de « transférer la teneur de l'article 31 en l'intégrant dans l'article 11, sous deux nouveaux paragraphes. Ce transfert a pour conséquence de consacrer le droit de fonder une famille et l'intérêt de l'enfant comme des droits subjectifs à part entière, alors qu'ils figuraient initialement dans la section consacrée aux objectifs à valeur constitutionnelle ».

Le Conseil d'État note que les auteurs procèdent au déplacement des dispositions en question, dont le libellé se rapproche sensiblement de celui initialement proposé par le Conseil d'État dans son avis n° 48.433 du 6 juin 2012¹ et qui avait été repris sans observation particulière par les amendements

¹ Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030⁶).

parlementaires du 15 mai 2015², tout en n'apportant aucune modification à la formulation qui avait été retenue à l'époque et qui, sur proposition du Conseil d'État, figuraient à la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle. Cette manière de procéder appelle plusieurs observations.

Le Conseil d'État tient à souligner que le nouveau paragraphe 4 de l'article 11 entend consacrer deux droits différents, à savoir le droit au respect de la vie familiale et le droit de fonder une famille.

En ce qui concerne le droit au respect de la vie familiale, il convient de souligner que ce droit constitue un droit subjectif justiciable³. En donnant suite aux suggestions du Gouvernement, faites dans sa prise de position du 4 juin 2021⁴, et du Parquet général, faites dans son avis du 7 juillet 2021 parvenu au Conseil d'État le 4 octobre 2021, les auteurs de l'amendement sous revue proposent de le faire figurer dans la section traitant des « libertés publiques » et de le protéger conformément à l'article 30 de la Constitution consacrant la clause transversale. Ils s'alignent en ceci sur les prescriptions pertinentes des traités internationaux applicables en la matière. Le Conseil d'État peut y marquer son accord quant au principe.

Toutefois, et ainsi que le Conseil d'État l'a relevé ci-dessus, les auteurs n'apportent aucune modification au libellé de la disposition en question. Ainsi, ils maintiennent la formulation disposant que « [l]'État veille au respect du droit [...] ». Or, cette formulation reflète un objectif à atteindre et est inadaptée aux droits subjectifs justiciables que la Constitution entreprend de garantir.

Tout en pouvant marquer son accord à l'inclusion du droit au respect de la vie familiale parmi les libertés publiques, le Conseil d'État se doit dès lors d'insister à ce que la disposition en question soit reformulée afin de lire, par analogie à celle relative au respect de la vie privée :

« Toute personne a droit au respect de sa vie familiale. »

Pour ce qui est du « droit » de fonder une famille, il y a lieu de relever que ni la Cour européenne des droits de l'homme⁵ ni la Cour de justice de l'Union européenne⁶ n'ont jusqu'à présent reconnu le « droit » de fonder une famille, pris à lui seul⁷, comme un droit subjectif justiciable. En effet, ni l'article 12 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ci après « la Convention », ni l'article 9 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ci-après « la Charte », citée par les auteurs, ne consacrent un tel droit, mais renvoient aux lois nationales régissant la matière. Force est de constater qu'aucun traité international n'impose, ni empêche la protection de ce « droit » au titre d'un droit subjectif justiciable.

Les constitutions des États membres de l'Union européenne ainsi que la jurisprudence constitutionnelle correspondante reflètent d'ailleurs une grande variété au regard de la protection des droits de la famille. Il ressort d'un examen des constitutions de ces pays qu'aucun de ces textes fondamentaux ne consacre, dans des termes clairs et sans équivoque, un « droit de fonder une famille » au titre d'un

2 Amendements de la Commission, adoptés le 12 mai 2015 (doc. parl. n° 6030¹⁴).

3 Articles 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La section 2 du chapitre II de la Constitution emploie, dans son intitulé, l'expression de « libertés publiques » pour en entendre des droits subjectifs justiciables. Voir aussi l'avis de la Commission de Venise, du 18 mars 2019, doc. parl. n° 6030²⁸, points 27 et suivants.

4 Doc. parl. n° 7755¹, p. 3.

5 Voir les arrêts de la CEDH, *A. H. et autres c. Russie*, n° 6033/13 et autres, du 17 janvier 2017, § 377 et suivants ; *S. H. et autres c. Autriche* [GC], n° 57813/00, 3 novembre 2011, §§ 94 et suivants ; *Fretté c. France*, n° 36515/97, 26 février 2002, § 32 ; et les jurisprudences y indiquées.

6 Pour l'heure, la Cour de justice de l'Union européenne ne semble pas encore avoir eu l'occasion de se prononcer au sujet de la portée de l'article 9 de la Charte, qui dispose : « Le droit de se marier et le droit de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice. » Voir aussi, W. GEOFFREY, « Article 9. Droit de se marier et de fonder une famille », dans : F. PICOD, et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : Commentaire article par article*, 2e éd., 2020, Bruxelles, Bruylant, p. 263.

7 Il convient de souligner que la CEDH, dans son arrêt précité *A. H. et autres c. Russie*, a décidé qu'un traitement inégal non justifié de personnes souhaitant fonder une famille peut engendrer la violation de l'article 14, combiné avec l'article 8, de la Convention. Si la Cour a confirmé que le droit de fonder une famille n'est pas nécessairement un droit subjectif, le refus de l'adoption à seulement certaines personnes, en raison de considérations de sexe, âge ou autre, peut ainsi être qualifié de discrimination.

droit subjectif justiciable. Le Conseil d'État note que ces termes y sont certes parfois utilisés⁸; toutefois, ils le sont alors au sens de garantir le libre choix de fonder une famille, sans discrimination⁹, voire de garantir le libre choix d'avoir des enfants. Le droit de fonder une famille ne constitue dans ces cas pas un droit subjectif, mais, par exemple, le refus de l'adoption à seulement certaines personnes, en raison de considérations de sexe, âge ou autre, peut être qualifié de discrimination.

À noter par ailleurs que le Parquet général, dans son avis du 7 juillet 2021, indique que « [le] droit de fonder une famille n'est ainsi pas garanti en tant que tel par la CEDH, respectivement n'est garanti que « selon les lois nationales qui en régissent l'exercice » par la Charte, de sorte qu'il mérite éventuellement d'être traité à part. Par contre, le droit au respect de la vie familiale est garanti par la CEDH et par la Charte au même titre que le droit au respect de la vie privée. Ce droit devrait partant être garanti par la Constitution comme liberté publique au même titre que le droit au respect de la vie privée ».

Le Conseil d'État appelle dès lors à la prudence pour ce qui est de la consécration d'un droit subjectif justiciable de fonder une famille, un droit actuellement non encore reconnu comme tel au niveau ni du Conseil de l'Europe, ni de l'Union européenne, ni des membres de cette dernière et dont l'étendue n'est pas clairement définie. Tout en reconnaissant qu'il est du libre choix du constituant de consacrer ou non ce droit, il propose de maintenir ce « droit » parmi les objectifs à valeur constitutionnelle et d'écrire à l'article 31 que « [l']État veille au respect du droit de fonder une famille ».

Si toutefois les auteurs envisagent une protection des deux droits susvisés en tant que « libertés publiques » et donc en tant que droits subjectifs justiciables, rien ne s'oppose à ce qu'ils soient joints dans une seule disposition, à condition de s'orienter à la proposition de texte proposée par le Conseil d'État à l'égard du droit au respect de la vie familiale et de remplacer les termes « L'État veille » par ceux de « Toute personne a droit ».

Quant au nouveau paragraphe 5 de l'article 11, ses trois alinéas reprennent les alinéas 2 à 4 de l'article 31 de la proposition de révision sous revue initiale, afin de consacrer les « droits de l'enfant » en tant que libertés publiques. À cet égard, le Parquet général a rappelé dans son avis précité que « [c]es dispositions sont reprises des § 1 et 2 de l'article 24 de la Charte, qui créent des droits positifs individuels en cas de mise en œuvre par le Luxembourg du droit de l'Union européenne ». Il conclut que, « [c]ompte tenu de la primauté du droit de l'Union, une Constitution ne saurait « dégrader » en objectif à valeur constitutionnelle un droit fondamental garanti par la Charte. Ces dispositions doivent dès lors être précisées afin de ne pas se trouver en contradiction avec le droit de l'Union ».

Le Conseil d'État peut s'accommoder de l'inclusion de ces droits parmi les libertés publiques, telle que préconisée par les auteurs. Toutefois, et à l'instar du Parquet général, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de procéder à une reformulation de la disposition en question. En effet, le déplacement de cette disposition de la section portant sur les objectifs à valeur constitutionnelle à celle relative aux libertés publiques, et la consécration de ces droits en tant que droits subjectifs justiciables qui en résulte, imposent une modification au niveau de la terminologie utilisée afin de refléter ce changement, et ce en particulier pour ce qui est des alinéas 2 et 3. À cet effet, les auteurs pourraient utilement s'inspirer de l'article 24 de la Charte.

Amendement 2

À l'article 31^{septies}, désormais 31^{sexies}, relatif à la liberté de la recherche scientifique, les auteurs entendent apporter une précision en ce sens que cette liberté doit être « réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques » et

8 Voir en ce sens, l'article 36 de la Constitution du Portugal qui prévoit que « [t]oute personne a le droit de fonder une famille et de contracter mariage dans des conditions de pleine égalité » et l'article 41, point 2, de la Constitution de l'Irlande, aux termes duquel « [l']État [...] garantit la formation et l'autorité de la famille ». De même, l'article 55 de la Constitution de la Slovaquie, intitulé « Liberté de décider de la naissance de ses enfants », garantit le libre choix d'avoir des enfants. Son paragraphe 1^{er}, point 2, qui prévoit que « [l']État garantit les possibilités de réalisation de [la décision d'avoir des enfants] et crée les conditions qui permettent aux parents de décider de la naissance de leurs enfants. », est interprété comme imposant à l'État l'obligation d'éliminer les obstacles et difficultés qui pourraient restreindre ce libre choix plutôt que de consacrer un droit subjectif justiciable.

9 À titre d'exemple, voir l'arrêt de la Bundesverfassungsgericht allemande du 19 février 2013, BVerfGE 133, 59, points 47, 57 et suivants ainsi que 71 et suivants ; l'arrêt de la Verfassungsgerichtshof autrichienne du 3 octobre 2018, G 69/2018-9, points 42 et suivants ; et les arrêts de la Cour constitutionnelle belge n° 53/2021 du 1^{er} avril 2021 et n° 19/2019 du 7 février 2019.

ce, expliquent-ils, pour rendre ledit article cohérent par rapport à l'article 26, paragraphe 3, qui a trait à la liberté d'enseignement. Ils entendent donner suite à une prise de position du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, par dépêche du 22 juin 2021, qui avait relevé que, alors que la liberté d'enseignement se voit ainsi circonscrite, la liberté de recherche scientifique ne l'était pas¹⁰.

Le Conseil d'État peut s'accommoder de cette modification.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 29 octobre 2021.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Christophe SCHILTZ

¹⁰ Doc. parl. n° 7755³, p. 2.

7575/21, 7700/13, 7755/09, 7777/04

N° 7575²¹N° 7700¹³N° 7755⁹N° 7777⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE REVISION

du chapitre VI. de la Constitution

PROPOSITION DE REVISION

des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

PROPOSITION DE REVISION

du chapitre II de la Constitution

PROPOSITION DE REVISION

des Chapitres IV et Vbis de la Constitution

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(19.10.2021)

Par lettres en date du 8 juillet 2021, du 22 juin 2021 et du 18 août 2021, Monsieur Xavier BETTEL, Premier ministre et ministre d'Etat a saisi pour avis notre chambre d'une série d'amendements à la proposition de révision 7700 (PR) des Chapitres I, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution, de la proposition de révision 7777 (PR) des Chapitres IV et Vbis de la Constitution, d'une série d'amendements à la proposition de révision 7575 du Chapitre VI ainsi qu'à la proposition de révision 7755 (PR) du Chapitre II de la Constitution.

1. Si la CSL n'a pas de remarques fondamentales à formuler concernant le contenu des amendements et propositions de révision précités, elle se doit toutefois de mettre en exergue que la révision constitutionnelle par étapes et par bloc telle que préconisée par le législateur risque de mettre en question la cohérence, la lisibilité et la sécurité juridique du texte.

2. Ainsi en va-t-il des amendements à la PR 7700 qui, selon l'observation préliminaire figurant dans la lettre de saisine, « sont basés sur l'hypothèse selon laquelle la mise en vigueur de la proposition de révision sous rubrique précéderait celle des propositions de révision des chapitres II, IV et Vbis ».

3. La CSL a du mal à suivre l'approche du législateur consistant à réviser les différentes parties de texte de la Constitution sur base d'hypothèses. Ne serait-il pas plus sensé de traiter chronologiquement

les différentes parties de la Constitution en fonction du dépôt à la Chambre des députés des différentes propositions de révision et de les voter en bloc une fois qu'un consensus aurait été obtenu plutôt que de miser sur des aléas impondérables? Si jamais la proposition de révision élargée ne précéderait pas celle des propositions de révision des chapitres II, IV et Vbis, le contenu de celle-ci n'aurait plus de raison d'être ou devrait, pour le moins, faire l'objet de nouvelles modifications et de nouveaux amendements.

4. Pour la CSL, il est quasiment impossible d'avoir un aperçu sur la ribambelle de textes déposés ayant entretemps, le cas échéant, fait l'objet de modifications lors de la procédure législative et rendant ainsi une analyse des textes souvent très difficile voire impossible.

5. Sans être exhaustif, la CSL aimerait donner deux exemples pour illustrer cette problématique.

- Concernant l'amendement 1 de la proposition de révision 7700, il est prévu que « au chapitre II, articles 5 et 6, les termes « à la majorité qualifiée » sont remplacés par les termes « dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution ». A quels textes fait-on référence : à ceux de la Constitution actuellement en vigueur ou à ceux de la proposition de révision no 7755 ? Force est de constater que les articles 5 et 6 de la Constitution ne font pas référence « à la majorité qualifiée », mais concernent le Grand-Duc. Dans la proposition de révision no 7755, il n'existe pas d'articles 5 et 6, le Chapitre II commençant seulement avec les articles 9 et suivants. Après maintes vérifications, la CSL constate que les articles 5 et 6 auxquels il est fait allusion dans l'amendement I concernent non pas, comme erronément indiqué, le Chapitre II, mais le Chapitre Ier de la proposition de révision no 7700 dont la teneur est la suivante :

« Article 5 Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.

L'exercice des pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

Article 6 Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. »

Force est néanmoins de constater que l'article 113, alinéa 2 de la Constitution auquel renvoient les articles 5 et 6 de la proposition de révision no 7700 n'existe pas. Après d'amples recherches et vérifications, la CSL constate qu'il ne s'agit pas de l'article de la Constitution actuellement en vigueur lequel dispose que « aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue », mais de l'article 113 de la série d'amendements à la proposition de révision no 7700 dont est saisie notre chambre, et plus particulièrement de l'amendement 16 qui donne à l'article 113 la teneur suivante :

« Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. »

Au vu des innombrables imprécisions, l'amendement 1 devrait prendre la teneur suivante :

« L'article 1^{er} de la proposition de révision no 7700 est amendé comme suit :

Au chapitre Ier, articles 5 et 6, les termes « à la majorité qualifiée » sont remplacés par les termes « dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution conformément à l'amendement 16 ci-après. »

- Un autre exemple d'incohérence est l'amendement 6 introduisant un article 5 dans la proposition de révision 7755 comme suit :

« Art.5. L'article 32bis actuel de la Constitution est renuméroté en article 26bis. »

L'article 32bis prévoit que « les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. » Le commentaire

de cet amendement nous semble assez bizarre en disposant comme suit : *L'article 32bis n'est pas repris par la proposition de révision sous rubrique, mais par la proposition de révision no 7755. Pour éviter un vide juridique qui existerait entre l'adoption de la proposition de révision sous rubrique et celle de la proposition de révision no 7755, il est proposé de le transférer au chapitre II en le renumérotant.* »

6. En d'autres termes, la Chambre des députés ne sait pas quand, à quel moment, quelle partie de la révision de la Constitution sera adoptée et en raison de cet aléa, on transfère, comme si de rien n'était, des dispositions d'une des parties à une autre partie de la Constitution. Notre chambre trouve cette façon de procéder inacceptable pour la révision d'une norme qui se situe au plus haut échelon de la hiérarchie nationale des règles de droit. Cela voudrait dire que, une fois que toutes les propositions de révision ont été adoptées, on transfère de nouveau les dispositions initialement transférées à leur endroit/leur partie initiale à l'aide de nouveaux amendements qui seront pour la nième fois soumis à l'avis de notre chambre?

7. Les mêmes remarques formulées ci-avant valent également pour respectivement la PR 7777 ainsi que les amendements relatifs aux PR 7755 et 7575.

8. Au vu du risque d'insécurité juridique qui existe pour la nouvelle Constitution en procédant par révision fragmentée et en se basant sur des aléas concernant l'adoption des différentes propositions de révision, la CSL a le regret de vous informer qu'elle n'est pas en mesure d'approuver les amendements à la proposition de révision no 7700, 7755 et 7575 ainsi que la proposition de révision 7777.

Luxembourg, le 19 octobre 2021

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7755/10

N° 7755¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE REVISION

du chapitre II de la Constitution

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR
LA PROTECTION DES DONNEES**

(29.10.2021)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement (UE) n°2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par courrier en date du 17 août 2021, Monsieur le Ministre d'Etat a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements à la proposition de révision du chapitre II de la Constitution (ci-après la « proposition de révision »).

La proposition de révision représente une partie de la révision de la Constitution par étapes et porte sur le chapitre II dédié aux droits et libertés.

*

I. L'ARTICLE 24 DE LA PROPOSITION DE REVISION

La CNPD n'a pas d'observation à formuler concernant les amendements à la révision du chapitre II. Elle aimerait cependant attirer l'attention sur l'article 24 de la proposition de révision, article ne faisant pas l'objet d'un amendement.

Cet article prévoit un droit à la protection des données selon les termes suivants : « *Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.* »

Selon le commentaire des articles, l'article 24 de la proposition de la révision s'inspire de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui dispose ce qui suit :

« *Protection des données à caractère personnel*

1. *Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.*
2. *Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.*
3. *Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante.* »

Il convient de relever que les dispositions de la Charte s'adressent aux « *États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union* » (article 51 de la Charte). Il s'en suit que certains domaines sont exclus du champ d'application de la Charte au niveau national¹, ce qui rend l'introduction de la protection des données dans la constitution luxembourgeoise d'autant plus positive.

La deuxième phrase de l'article 24 projeté et le deuxième paragraphe de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne diffèrent de par leurs formulations, leurs sens et de leurs conséquences juridiques qui s'en suivent. La deuxième phrase de l'article 24 projeté impliquerait, en effet, d'après la compréhension de la CNPD que chaque finalité pour laquelle des données à caractère personnel sont traitées par un responsable du traitement devrait être prévue par une loi. La Commission nationale s'interroge dès lors sur les intentions des auteurs et les raisons de la formulation de cette disposition. Dans un souci de sécurité juridique et pour éviter tous doutes relatifs à l'interprétation constitutionnelle en projet, la CNPD recommande fortement que le libellé s'aligne sur celui de l'article 8 de la Charte.

*

II. DROIT COMPARE

1. Allemagne

En date du 15 décembre 1983, dans son célèbre « *Volkszählungsurteil* », la cour constitutionnelle allemande a établi le principe de l'autodétermination informationnelle (« *informationelle Selbstbestimmung* »).

Pour cela, la Cour s'est basée sur l'inviolabilité de la dignité humaine de l'article 1^{er} de la constitution allemande et le droit au développement de la personnalité (« *freie Entfaltung der Persönlichkeit* ») prévue par l'article 2 de la Constitution.

Ce droit à l'autodétermination informationnelle a été confirmé par des arrêts ultérieurs.

Cependant, à ce jour, il n'a pas été introduit de manière explicite dans la constitution fédérale allemande.

En revanche, aujourd'hui, un droit à la protection des données est prévu de manière explicite par les constitutions de certains Länder.

A titre d'exemple, on peut mentionner :

- l'article 4 paragraphe (2) de la constitution du Land de Rhénanie-Palatinat :

« (1) *Jeder Mensch hat das Recht, über die Erhebung und weitere Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Jeder Mensch hat das Recht auf Auskunft über ihn betreffende Daten und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, soweit diese solche Daten enthalten.*

(2) *Diese Rechte dürfen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden, soweit überwiegende Interessen der Allgemeinheit es erfordern.* »

- l'article 4 paragraphe (2) de la constitution du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie :

« (2) *Jeder hat Anspruch auf Schutz seiner personenbezogenen Daten. Eingriffe sind nur in überwiegendem Interesse der Allgemeinheit auf Grund eines Gesetzes zulässig.* »

- l'article 12a de la constitution du Land de Hesse:

« *Jeder Mensch ist berechtigt, über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen.* ²*Die Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme werden gewährleistet.* ³*Einschränkungen dieser Rechte bedürfen eines Gesetzes.* »

¹ Voir à ce sujet: fiche thématique « Champ d'application de la charte des droits fondamentaux de l'union européenne », Cour de justice de l'Union européenne, Direction de la Recherche et de la documentation https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_charte_-_fr.pdf

2. France

En France, le Conseil constitutionnel a, en 2012, posé le principe selon lequel « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à l'objectif poursuivi* »².

Pour cela, le Conseil constitutionnel s'est basé sur le droit à la liberté personnelle garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que le droit au respect de la vie privée qui en découle.

Le principe établi par l'arrêt de 2012 a été confirmé par des arrêts ultérieurs du Conseil constitutionnel³.

La Constitution ne prévoit, à ce jour, pas de droit explicite à la protection des données.

3. Belgique

La Cour constitutionnelle belge a pris un certain nombre de décisions tendant à garantir la protection des données en se basant sur le droit au respect de la vie privée prévu par l'article 22 de la Constitution belge.

La Constitution ne mentionne cependant pas la protection des données ou le droit à l'autodétermination informationnelle de manière explicite.

*

III. CONCLUSION

La CNPD se félicite de l'introduction de la protection des données dans ta Constitution, qui démontre ainsi l'intention de consacrer ce principe au rang le plus élevé de la hiérarchie des normes juridiques luxembourgeoises, y compris pour des matières ne relevant pas du champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette intention présente un caractère précurseur, alors qu'il n'est pas consacré aussi explicitement dans les Constitutions des pays voisins, même si l'interprétation qu'en tirent les hautes juridictions précitées vont dans le même sens.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 29 octobre 2021.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERMANN
Commissaire

² Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, considérant 8 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012652DC.htm>

³ Par exemple:

- Décision n° 2013-681 DC du 05 décembre 2013, considérant 27 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013681DC.htm>
- Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, considérant 51 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/2014690DC.htm>

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7755/11

N° 7755¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE REVISION

du chapitre II de la Constitution

* * *

AVIS DE L'OMBUDSMAN FIR KANNER A JUGENDLECHER

(23.7.2021)

Monsieur le Président,

Conformément aux dispositions de la *Loi du 1er avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKAJU)*, je vous transmets le présent avis concernant l'inscription des droits de l'enfant dans la constitution dans le cadre de la « Proposition de révision du chapitre II de la Constitution » ([dossier parlementaire PR 7755](#)) déposée le 29 avril 2021 par les honorables député-e-s Madame Simone Beissel, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Monsieur Léon Gloden et Monsieur Charles Margue.

En vertu des missions accordées à l'OKAJU, je vous rends attentif à l'absence de prise en considération adéquate des droits de l'enfant dans le débat actuel relatif à la réforme de la Constitution et du risque encouru par l'actuelle proposition de texte de relativiser les droits de l'enfant respectifs et d'affaiblir considérablement l'impact de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies (CDE) ratifiée par la Chambre des Députés en 1993.

En effet, le fait de mentionner les droits de l'enfant sous la rubrique « Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle » définit les droits de l'enfant seulement comme un objectif collectif à atteindre dans un futur indéfini, une orientation politique facultative, mais non-contraignante et trop interprétative, alors que le Grand-Duché du Luxembourg s'est engagé lors de la ratification à appliquer la CDE, compte tenu de 5 réserves formulées jadis ne se rapportant pas aux droits mentionnés dans l'actuelle proposition de texte pour l'article 31.

La réduction des droits de l'enfant à un « objectif à valeur constitutionnel » risque fortement à porter préjudice aux maints efforts entrepris par le législateur dans les dernières décennies afin de renforcer la protection des enfants contre toutes formes de violence, la promotion de la participation et la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant référencié dans des textes de lois plus récents, tels que par exemple la *Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille* (notamment l'article 2 : « (...) Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.(...) ») ou bien lors de la réforme du divorce et de la reformulation de l'autorité parentale reprenant la philosophie et la terminologie de la CDE de manière concrète:

Art. 372. (Loi du 27 juin 2018) « L'autorité parentale est l'ensemble des droits et devoirs ayant pour finalité l'intérêt supérieur de l'enfant.

Elle appartient aux parents jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement dans le respect dû à sa personne.

Les parents associent l'enfant selon son âge et son degré de maturité.»

À l'heure actuelle où l'impact négatif de la pandémie du Covid-19 sur le bien-être des jeunes générations se manifeste de plus en plus, où les « droits des futures générations » sont de plus en plus indiqués pour légitimer les politiques de développement durable, le législateur luxembourgeois est appelé à se prononcer – e.a. à travers cette réforme constitutionnelle – par rapport à l'importance accordée véritablement au respect de leurs droits et de donner un message clair, fort et univoque aux enfants et aux jeunes.

Plus de 30 ans après l'adoption de la CDE, il est l'heure

- De reconnaître l'enfant comme sujet de droit
- D'inscrire les droits de l'enfant dans le consensus sociétal et non négociable du « vivre ensemble » pour toute personne se trouvant sur le territoire du Grand-Duché
- De combler l'actuel vide juridique et l'absence d'une norme hiérarchique constitutionnelle adéquate par une formulation ayant un impact réel sur les futurs travaux législatifs et la jurisprudence
- D'empêcher toute relativisation dangereuse des droits de l'enfant et notamment de ne pas contre-courir et affaiblir la protection des enfants contre toute forme de violence
- De référencier implicitement à la CDE par la reprise adéquate de sa terminologie et ses principes
- De soutenir les politiques sociétales respectueuses des droits de l'enfant
- De favoriser une justice et administration adaptées aux enfants (Child friendly justice / Child friendly administration)
- De reconstituer le bien-être des enfants par le renforcement de leurs droits

L'OKaJu souscrit donc entièrement et se fait sienne les recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies et récemment formulées dans les [« Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques »](#) (document CRC/C/LUX/CO/5-6 du 21 juin 2021) :

« 7. Prenant note de la réforme constitutionnelle en cours, laquelle vise à faire bénéficier chaque enfant « de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et à son développement » et à faire en sorte à ce que chaque enfant puisse librement exprimer son opinion sur toute question qui le concerne, le Comité recommande à l'État partie de prendre toutes les mesures voulues pour accélérer ce processus de sorte que les droits de l'enfant soient érigés en droits fondamentaux par la nouvelle Constitution. »

L'OKaJu rejoint la constatation de l'ORK que les discussions autour des droits de l'enfant, notamment dans le projet de proposition 6030 de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution illustrent bien le fait que la prise en compte des droits de l'enfant par le législateur ne va pas de soi.

En effet, l'historique ci-joint le confirme : Dans la première proposition de révision de la Constitution, déposée le 21 avril 2009, aucune référence n'avait été faite aux droits de l'enfant. Dans son Rapport de 2010, l'ORK avait déjà insisté d'inclure les droits de l'enfant dans la Constitution, en reprenant la formulation de **l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne** :

Article 24 :

- 1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.*
- 2. Dans tous les actes relatifs aux enfants qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'Enfant doit être une considération primordiale.*
- 3. L'enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.*

Suite à l'intervention de l'ORK et de l'ANCES dans le cadre de la participation citoyenne en 2016, les droits de l'enfant ont finalement trouvé leur place dans le texte. En effet, après le dernier échange, la proposition retenue par la Chambre en date du 6 juin 2018 était la suivante :

Section 3- des objectifs à valeur constitutionnelle

Article 38

L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale. Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale. L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Ainsi, l'ORK a pu saluer le fait que le texte fait enfin référence aux trois dimensions de la CDE, qui sont la **protection**, la **participation** ainsi que la **provision** par la mise en place de mesures d'aide

et de soutien au bon développement et au bien-être de l'enfant respectivement la protection sociale et autres.

Les enfants sont détenteurs de droits fondamentaux. Contrairement aux adultes, ils ne peuvent revendiquer eux-mêmes leurs droits, ils nécessitent donc d'une protection spéciale, du soutien et de la participation de la société lorsque ces droits sont mis en œuvre. Malgré quelques développements positifs, il existe encore des déficits de mise en œuvre et d'application dans de nombreux domaines. En particulier dans la pratique judiciaire et administrative, les intérêts de l'enfant et les droits de participation sont encore trop souvent négligés. Les ancrer dans la constitution affirmerait la position de l'enfant en tant que porteur de droits fondamentaux et signalerait que les intérêts de l'enfant (Kindesinteressen) et l'intérêt supérieur de l'enfant (best interest of the child; Kindeswohl) doivent être pris en compte dans toutes les décisions administrative, politiques et juridiques.

Plus récemment, l'ORK a encore renvoyé à l'avis de la Commission de Venise (Commission Européenne pour la démocratie par le Droit)¹ du 16 mars 2019 qui précise dans les points 21 et 31:

« 21. *Le nouveau projet (...) souffre encore des limites qui découlent des choix originaires de la Constitution luxembourgeoise, c'est à dire d'une conception de la garantie des droits fondamentaux typique du XIXe siècle. Les droits sociaux des travailleurs, des personnes âgées, **des enfants**, des personnes handicapées ont un statut très faible, de même que le principe de non-discrimination et les droits collectifs reconnus aux corps intermédiaires de la société civile (familles, associations, dénominations religieuses, minorités culturelles et linguistiques, syndicats, etc.)*

(...)

31. *De manière générale, le critère systématique qui a été suivi par le législateur constitutionnel pour organiser le chapitre 2 en trois différentes sections ne semble pas clair. On peut se demander pourquoi le principe d'égalité et celui de non-discrimination sont placés dans la section « libertés publiques » et non pas parmi les droits. Le droit à la non-discrimination des personnes handicapées (article 41) est un droit subjectif qui est étroitement lié aux principes d'égalité et de non-discrimination qui figurent parmi les libertés publiques. Le droit de fonder une famille et au respect de la vie familiale est garanti à l'article 8 CEDH au même titre que le droit au respect de la vie privée, du domicile et de la correspondance : comme ces derniers, il doit dès lors figurer dans la section 2 parmi les « libertés publiques ». L'hésitation du constituant luxembourgeois à garantir les droits de fonder une famille et au respect de la vie familiale (article 38) comme des droits de plein exercice semble pouvoir être expliquée par les interactions qu'ils subissent avec l'évolution de la société.*

*Il n'en reste pas moins que les articles 8 et 12 CEDH **garantissent de véritables droits subjectifs**, et cela devrait être reflété dans la Constitution, en permettant au législateur d'étendre leur champ d'application et de régler leur exercice. Il importe de souligner que, dans une matière où « une base commune européenne » « a common European ground » fait défaut, la Cour européenne des droits de l'homme laisse souvent une marge d'appréciation large à l'Etat national, ce qui implique qu'il appartiendra au constituant ou législateur national de déterminer le champ d'application du droit de fonder une famille et au respect de la vie familiale. »*

L'OkaJu se rallie aux observations de la Commission de Venise et tient à préciser que l'argumentaire par rapport aux droits des personnes handicapées peut être reconduit par rapport aux droits de l'enfant.

Or, les droits des personnes handicapées, initialement énoncés également à la section des « objectifs à valeur constitutionnelle » (6030), ont été avancés – de justesse – à la rubrique « Section 3. – Des libertés publiques » dans la proposition sous avis. L'OKaJu invite les auteurs de la proposition sous avis à **suivre ce raisonnement au même titre pour les droits de l'enfant** que pour les droits des personnes handicapées garanties par la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* de 2006.

¹ COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), Luxembourg, AVIS SUR LA PROPOSITION DE REVISION DE LA CONSTITUTION, Adopté par la Commission de Venise à sa 118e Session plénière, (Venise, 15-16 mars 2019) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)003-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)003-f)

Les dernières recommandations de l'ORK furent les suivantes :

L'ORK a toujours plaidé pour que les droits de l'enfant tels qu'ils sont inscrits dans la CDE soient placés dans la section « Des droits fondamentaux » et non pas relégués à la section « Des objectifs à valeur constitutionnelle ». En effet, ce positionnement relativise fortement l'importance et la portée juridique des droits de l'enfant.

L'ORK a en plus critiqué le fait que le placement des droits de l'enfant dans un article qui traite dans son premier alinéa du droit de fonder une famille et du respect de la vie familiale, suggère que le champ d'application des droits de l'enfant se réduirait au seul cercle familial, alors qu'il est clair que les droits de l'enfant, tel qu'ils sont codifiés dans la CIDE s'appliquent à tous les domaines et à tous les niveaux de la société.

Par ailleurs, l'alinéa sur le droit de fonder une famille est centré sur le droit des adultes d'avoir une famille, alors que le droit de l'enfant de grandir dans un cadre familial devrait être central et traité séparément afin de devenir visible.

Etant donné que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour toute décision concernant un enfant et pas seulement dans un cadre familial, l'ORK a recommandé de consacrer plus de valeur à l'intérêt supérieur de l'enfant, en l'inscrivant de manière plus étendue et explicite dans un article séparé, précédant l'article sur le droit au respect de la vie familiale.

L'OKaJu continue de plaider pour adopter la **formulation exacte de la CDE** relative à l'intérêt supérieur de l'enfant :

« Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

Tel a en plus été le raisonnement du législateur belge et l'OKaJu ne voit pas d'objection juridique et politique de suivre le droit constitutionnel belge et de se tenir au texte de la **Constitution belge**, qui retient dans le titre II « Des Belges et de leurs droits, en son article 22 bis : (Inséré par L 2000-03-23/38, art. 1; En vigueur : 25-05-2000>

« Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne ; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale. »

Partant d'une perception positive du rôle des parents telle qu'inscrite implicitement à la CDE, il est important de veiller à la formulation respectueuse à leur égard. Il faut bien distinguer les droits de l'enfant des droits fondamentaux détenus par les parents. Dans le cas où les auteurs de la proposition parviennent à la conclusion de reformuler également la phrase concernant le « droit de fonder une famille », l'OKaJu propose l'énoncé suivant :

« L'Etat veille au droit de l'enfant à vivre dans un cadre familial et d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses différents parents, sauf si cela est contraire à son intérêt, au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

« Elever et éduquer les enfants sont un droit naturel des parents et une obligation qui leur échoit en priorité. Les parents ont le devoir de contribuer au développement optimal de l'enfant et ont le droit au soutien public dans cette tâche. L'Etat veille sur la manière dont ils s'acquittent de ces tâches tout en leur apportant le soutien nécessaire.

« Les enfants ne peuvent être séparés de leur famille contre le gré des personnes investies de l'autorité parentale qu'en vertu d'une loi, en cas de carence de celles-ci ou lorsque les enfants risquent d'être laissés à l'abandon pour d'autres motifs. »

En outre le rapport annuel de 2020 de l'OKaJu reprend comme fil continu l'importance de l'évaluation et de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans tous les domaines concernés par les droits de l'enfants.

Par le présent avis, l'OKaJu entend contribuer aux travaux actuels de la Chambre des Députés en réitérant sa recommandation :

- de donner aux « droits de l'enfant » la valeur juridique qui leur appartient. Il s'agit de « droits fondamentaux » et non pas d'« objectifs à valeur constitutionnelle ».

- de reprendre la formulation exacte de l'« Intérêt Supérieur de l'Enfant » et non pas uniquement « Intérêt de l'Enfant ».
- de donner aux « droits de l'enfants » une place qui leur est propre, puisqu'ils s'appliquent de manière transversale à tous les domaines de la vie humaine et ne se limitent pas au cercle familial ou scolaire. Ainsi, les droits de l'enfant doivent figurer dans un article à part leur consacré dans le chapitre des « libertés civiles ».
- En incorporant les droits de l'enfant dans la constitution, le législateur permettrait une harmonisation avec le niveau de garantie juridique de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Par ce qui précède et compte tenu des réflexions et références données, l'OKaJu propose l'énoncé suivant pour un nouvel article à insérer dans la section des « droits fondamentaux » respectivement des « libertés publiques » :

- « 1. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques, des institutions ou personnes privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.*
- 2. Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle. Tout enfant a droit à la protection et aux soins nécessaires à son bien-être.*
- 3. Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.*
- 4. Les enfants peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.*
- 5. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt. »*

Tout en restant entièrement disponible pour donner aux honorables membres de la Chambre des Députés toutes les précisions nécessaires, je vous prie, Monsieur le Président, d'accepter ma considération la plus distinguée.

Charel SCHMIT

Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

*

ANNEXE

**Comparatif avec d'autres textes internationaux
et/ou constitutions et textes de référence*****Déclaration universelle des droits de l'homme
(10 décembre 1948)***

Art. 16 1. A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme, sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion, ont le droit de se marier et de fonder une famille. Ils ont des droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.

2. Le mariage ne peut être conclu qu'avec le libre et plein consentement des futurs époux.

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

Art. 25 (...) 2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciale. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

Art. 26 1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé ; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.

2. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.

***Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme
et des Libertés fondamentales (1950)*****Art. 8 – Droit au respect de la vie privée et familiale**

Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

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 constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté 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.

Art. 12 – Droit au mariage

A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit.

EMRE – Europäische Menschenrechtserklärung (1950)**Art. 8 – Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens.**

1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz. 2. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung,

zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

Art. 12 – Recht auf Eheschließung:

Männer und Frauen im heiratsfähigen Alter haben das Recht, nach den innerstaatlichen Gesetzen, welche die Ausübung dieses Rechts regeln, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.

Convention relative aux droits de l'enfant (20.11.1989)

Préambule (...) Convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté,

Reconnaissant que l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension, (...)

Art. 3 : 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, **l'intérêt supérieur de l'enfant** doit être une considération primordiale.

Art. 5 : Les Etats parties respectent **la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents** ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention.

Art. 7 : 1. L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et **d'être élevé par eux.** (...)

Art. 18 : 1. Les Etats parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. **Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant.**

*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
(Nice, 2000 ; annexé au Traité de Lisbonne 2007)*

Art. 9 – Droit de se marier et droit de fonder une famille

Le droit de se marier et le droit de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

Erläuterung: Dieser Artikel stützt sich auf Artikel 12 EMRK, der wie folgt lautet: „Männer und Frauen im heiratsfähigen Alter haben das Recht, nach den innerstaatlichen Gesetzen, welche die Ausübung dieses Rechts regeln, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.“ Die Formulierung dieses Rechts wurde zeitgemäßer gestaltet, um Fälle zu erfassen, in denen nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften andere Formen als die Heirat zur Gründung einer Familie anerkannt werden. Durch diesen Artikel wird es weder untersagt noch vorgeschrieben, Verbindungen von Personen gleichen Geschlechts den Status der Ehe zu verleihen. Dieses Recht ist also dem von der EMRK vorgesehenen Recht ähnlich, es kann jedoch eine größere Tragweite haben, wenn die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften dies vorsehen.

Art. 33 – Vie familiale et vie professionnelle

1. La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social.

2. Afin de pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle, toute personne a le droit d'être protégée contre tout licenciement pour un motif lié à la maternité, ainsi que le droit à un congé de maternité payé et à un congé parental à la suite de la naissance ou de l'adoption d'un enfant.

Artikel 33 Absatz 1 stützt sich auf Artikel 16 der Europäischen Sozialcharta. Absatz 2 lehnt sich an die Richtlinie 92/85/EWG über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz und an die Richtlinie 96/34/EG zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub an. Er stützt sich ferner auf Artikel 8 (Mutterschutz) der Europäischen Sozialcharta und auf Artikel 27 (Recht der Arbeitnehmer mit Familienpflichten auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung) der revidierten Sozialcharta. Der Begriff „Mutterschaft“ deckt den Zeitraum von der Zeugung bis zum Stillen des Kindes ab.

Union Européenne

*Traité de Lisbonne – 13 décembre 2007 /
Charte des droits fondamentaux de l'union européenne (2010/C 83/02)*

Art. 24 – Droits de l'enfant

1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.

2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.

Europäische Union

Europäische Grundrechtecharte, Nizza 2000

Art. 24: Rechte des Kindes

(1) Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.

(2) Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.

(3) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen.

France

République française : Préambule de la constitution du 27 octobre 1946

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. »

« Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

Belgique

La Constitution Belge

Art. 22bis (seconde modification)

Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant.

Die Verfassung Belgiens

Art. 22bis (Zweite Revision)

Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung vor seiner moralischen, körperlichen, geistigen und sexuellen Unversehrtheit.

Jedes Kind hat das Recht, sich in allen Angelegenheiten, die es betreffen, zu äußern; seiner Meinung wird unter Berücksichtigung seines Alters und seines Unterscheidungsvermögens Rechnung getragen.

Jedes Kind hat das Recht auf Maßnahmen und Dienste, die seine Entwicklung fördern.

Das Wohl des Kindes ist in allen Entscheidungen, die es betreffen, vorrangig zu berücksichtigen.

Das Gesetz, das Dekret oder die Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet diese Rechte des Kindes.

Autriche

*Les droits de l'enfant sont prévus dans une loi constitutionnelle du 12 janvier 2011:
« Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern »*

Art. 1: *Jedes Kind hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind, auf bestmögliche Entwicklung und Entfaltung sowie auf die Wahrung seiner Interessen auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit. Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.*

Art. 4: *Jedes Kind hat das Recht auf angemessene Beteiligung und Berücksichtigung seiner Meinung in allen das Kind betreffenden Angelegenheiten, in einer seinem Alter und seiner Entwicklung entsprechenden Weise.*

Allemagne

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Art. 6 (1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.

(2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.

(4) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.

(5) Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne

Art. 6 [Mariage et famille, enfants naturels]

(1) Le mariage et la famille sont placés sous la protection particulière de l'État.

(2) Elever et éduquer les enfants sont un droit naturel des parents et une obligation qui leur échoit en priorité. La communauté étatique veille sur la manière dont ils s'acquittent de ces tâches.

(3) Les enfants ne peuvent être séparés de leur famille contre le gré des personnes investies de l'autorité parentale qu'en vertu d'une loi, en cas de carence de celles-ci ou lorsque les enfants risquent d'être laissés à l'abandon pour d'autres motifs.

(4) Toute mère a droit à la protection et à l'assistance de la communauté.

(5) La législation doit assurer aux enfants naturels les mêmes conditions qu'aux enfants légitimes en ce qui concerne leur développement physique et moral et leur statut social.

*

Au début de l'année 2021, le projet de modification de la loi fondamentale pour ajouter ce qui suit, n'a finalement pas trouvé la majorité nécessaire au Bundestag, notamment à cause de la **notion conflictuelle de « angemessen »** ou bien « wesentlich » au lieu de « vorrangig ».

(6) „Die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder einschließlich ihres Rechts auf Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten sind zu achten und zu schützen.

Das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen.

Der verfassungsrechtliche Anspruch von Kindern auf rechtliches Gehör ist zu wahren.

Die Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt.“

Pays de la Sarre

*Landtag des Saarlandes, 40. Sitzung am 4. Juli 2007,
Gesetz Nr. 1622 zur Änderung der Verfassung des Saarlandes.
Text des neu eingefügten und gefassten Artikel 24 a:*

(1) *Jedes Kind hat ein Recht auf Achtung seiner Würde, auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf Bildung sowie auf gewaltfreie Erziehung zu Eigenverantwortung und Gemeinschaftsfähigkeit.*

(2) *Jedes Kind hat ein Recht auf besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung, Ausbeutung sowie leiblicher, geistiger oder sittlicher Verwahrlosung.*

Irlande

Ireland: The Children's Rights Referendum in 2012

The Children's Referendum was held on 10th November 2012. While turnout was low, the majority of voters voted in favour of the referendum proposal (58% voted yes and 42% voted no). A challenge to the Provisional Referendum Certificate was lodged in the High Court on 19th November 2012 under the provisions of the Referendum Act 1994. The judgement in the High Court challenge to the result of the referendum was delivered on 18th October 2013 – the petitioner was unsuccessful in her challenge to the Provisional Referendum Certificate. An appeal against the judgment was heard by the Supreme Court in December 2014 and the judgment of the Court has been reserved. The certificate

was finally confirmed by the High Court on 24 April 2015. **The Thirty-First Amendment of the Constitution (Children) Bill 2012 was signed into law on 28 April 2015.** The wording of the Thirty-First Amendment of the Constitution (Children) Bill 2012 is as follows:

Children – Art. 42A – to be inserted

- 1) The State recognises and affirms the natural and imprescriptible rights of all children and shall, as far as practicable, by its laws protect and vindicate those rights.
- 2) 1° In exceptional cases, where the parents, regardless of their marital status, fail in their duty towards their children to such extent that the safety or welfare of any of their children is likely to be prejudicially affected, the State as guardian of the common good shall, by proportionate means as provided by law, endeavour to supply the place of the parents, but always with due regard for the natural and imprescriptible rights of the child.
 - 2° Provision shall be made by law for the adoption of any child where the parents have failed for such a period of time as may be prescribed by law in their duty towards the child and where the best interests of the child so require.
- 3) Provision shall be made by law for the voluntary placement for adoption and the adoption of any child.
- 4) 1° Provision shall be made by law that in the resolution of all proceedings -
 - i brought by the State, as guardian of the common good, for the purpose of preventing the safety and welfare of any child from being prejudicially affected, or
 - ii concerning the adoption, guardianship or custody of, or access to, any child the best interests of the child shall be the paramount consideration.
 - 2° Provision shall be made by law for securing, as far as practicable, that in all proceedings referred to in subsection 1° of this section in respect of any child who is capable of forming his or her own views, the views of the child shall be ascertained and given due weight having regard to the age and maturity of the child.

The family – Art. 41

The State recognizes the Family as the natural primary and fundamental unit group of Society, and as a moral institution possessing inalienable and imprescriptible rights, antecedent and superior to all positive law. The State, therefore, guarantees to protect the Family in its constitution and authority, as the necessary basis of social order and as indispensable to the welfare of the Nation and the State. In particular, the State recognises that by her life within the home, woman gives to the State a support without which the common good cannot be achieved. The State shall, therefore, endeavour to ensure that mothers shall not be obliged by economic necessity to engage in labour to the neglect of their duties in the home. The State pledges itself to guard with special care the institution of Marriage, on which the Family is founded, and to protect it against attack.

2° A Court designated by law may grant a dissolution of marriage where, but only where, it is satisfied that— i at the date of the institution of the proceedings, the spouses have lived apart from one another for a period of, or periods amounting to, at least four years during the previous five years, ii there is no reasonable prospect of a reconciliation between the spouses,iii such provision as the Court considers proper having regard to the circumstances exists or will be made for the spouses, any children of either or both of them and any other person prescribed by law, and iv any further conditions prescribed by law are complied with.

3° No person whose marriage has been dissolved under the civil law of any other State but is a subsisting valid marriage under the law for the time being in force within the jurisdiction of the Government and Parliament established by this Constitution shall be capable of contracting a valid marriage within that jurisdiction during the lifetime of the other party to the marriage so dissolved. **“Marriage may be contracted in accordance with law by two persons without distinction as to their sex.” (REFERENDUM 22 MAY 2015)**

Education – Art. 42

1 The State acknowledges that the primary and natural educator of the child is the Family and guarantees to respect the inalienable right and duty of parents to provide, according to their means, for the religious and moral, intellectual, physical and social education of their children.

2 Parents shall be free to provide this education in their homes or in private schools or in schools recognised or established by the State.

3 1° The State shall not oblige parents in violation of their conscience and lawful preference to send their children to schools established by the State, or to any particular type of school designated by the State.

2° The State shall, however, as guardian of the common good, require in view of actual conditions that the children receive a certain minimum education, moral, intellectual and social.

4 The State shall provide for free primary education and shall endeavour to supplement and give reasonable aid to private and corporate educational initiative, and, when the public good requires it, provide other educational facilities or institutions with due regard, however, for the rights of parents, especially in the matter of religious and moral formation.

Article 42.5 – to be repealed (if referendum is recognized): ~~5 In exceptional cases, where the parents for physical or moral reasons fail in their duty towards their children, the State as guardian of the common good, by appropriate means shall endeavour to supply the place of the parents, but always with due regard for the natural and imprescriptible rights of the child.~~

(Sources: www.dcy.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/Child_Welfare_Protection/ChildrensReferendum.htm ; www.referendum.ie)

7755/12

N° 7755¹²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE REVISION**du chapitre II de la Constitution**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(13.12.2021)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président ; Mme Simone BEISSEL, Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, André BAULER, Mme Francine CLOSENER, M. Georges ENGEL, M. Léon GLODEN, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, M. Charles MARGUE, Mme Nathalie OBERWEIS, M. Gilles ROTH, MM. Claude WISELER, Michel WOLTER, Membres.

*

SOMMAIRE

- I. Antécédents
- II. Considérations générales
- III. Avis
 - a. Avis du Conseil d'Etat
 - b. Avis des Chambres professionnelles
 - c. Avis des autorités judiciaires
 - d. Avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises
 - e. Avis de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher
 - f. Avis de la Commission nationale pour la protection des données
 - g. Prise de position du Gouvernement
- IV. Présentation du Chapitre II
- V. Commentaire des articles
- VI. Texte coordonné proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
- VII. Texte coordonné de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg

*

I. ANTECEDENTS

La proposition de révision sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 29 avril 2021 par Madame Simone Beissel, Députée, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Député, Monsieur Léon Gloden, Député, Monsieur Charles Margue, Député.

Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

La proposition de révision a été avisée par le Conseil d'Etat le 22 juin 2021.

Le 21 juillet 2021, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (la « Commission ») a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 23 juillet 2021, la Commission a désigné Madame Simone Beissel comme rapporteur de la proposition de révision.

Lors de sa réunion du 23 novembre 2021, la Commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 29 octobre 2021.

Le 13 décembre 2021, la Commission a adopté le présent rapport avec une majorité de voix pour, une voix contre (M. Fernand Kartheiser) et une abstention (Mme Nathalie Oberweis).

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le consensus atteint en 2018 d'élaborer une nouvelle Constitution ayant été remis en question, il a fallu s'accorder sur une feuille de route alternative. Il a donc été convenu de revenir à l'idée d'origine de proposer une révision substantielle de la Constitution actuelle au lieu d'élaborer un tout nouveau texte constitutionnel. Les étapes à suivre et les modernisations à achever ont été établies sur base d'un accord politique entre la majorité des partis, constituée par le DP, LSAP, déi gréng et le CSV. La volonté d'actualiser le texte constitutionnel étant commune auxdits partis, une liste provisoire de révisions ponctuelles à achever a été arrêtée. Il a également été décidé de procéder à la révision de la Constitution par étapes et en blocs. En outre, les partis se sont mis d'accord sur le principe que les travaux de révision et de modernisation soient faits en conformité avec le travail effectué au cours des quinze dernières années, les avis et la consultation des citoyens « Är Virschléi » effectuée en 2015.

La présente proposition de révision représente la troisième étape de la réforme fondamentale de la Constitution. Portant sur le chapitre 2 de la Constitution, cette proposition de révision est dédiée aux droits et libertés. Ainsi, le chapitre regroupe les droits fondamentaux, les libertés publiques et les objectifs à valeur constitutionnelle – droits et valeurs dont l'importance pour tout pays et toute société démocratique sont indéniables. Dans cet esprit, la proposition de révision du texte actuel ajoute toute une série de nouveaux droits et libertés, pour la formulation desquels les auteurs se sont inspirés de textes constitutionnels étrangers et de textes internationaux dont les Luxembourgeois bénéficient également à ce jour.

Ce chapitre fait également l'objet d'un nouvel agencement par rapport à la Constitution actuellement en vigueur. Ne voulant pas opérer un changement brutal ou une cassure avec le texte actuel, la proposition a toutefois comme ambition de donner plus de cohérence au texte en regroupant certaines dispositions, tout en modernisant et en complétant le texte constitutionnel actuel.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

III. AVIS

a. Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis son avis le 22 juin 2021.

Selon le Conseil d'État la proposition reprend sur de nombreux points les textes proposés dans le cadre de la révision n° 6030 qui a déjà fait l'objet de différents avis du Conseil d'État dans le passé. Par conséquent, la Haute Corporation se limite à commenter les dispositions qui se distinguent de celles retenues dans la proposition antérieure.

Le Conseil d'État note que le libellé du chapitre II de la Constitution reprend la référence aux deux concepts de droits et libertés figurant dans l'intitulé du chapitre II actuel, sans pour autant faire référence aux qualificatifs de « fondamentaux » pour caractériser les droits et de « publiques » pour caractériser les libertés. Le Conseil d'État note également que le chapitre est articulé en quatre sections, notamment les sections « De la nationalité et des droits politiques », « Des droits fondamentaux », « Des libertés publiques » et des « objectifs à valeur constitutionnelle ». La Haute Corporation marque son accord avec cette articulation en catégories de droits qui correspond à celle retenue dans la proposition de révision n° 6030.

Dans la section 3 sur les libertés publiques, la seule différence substantielle que constate le Conseil d'État concerne la disposition qui consacre le principe de la présomption d'innocence. Le Conseil d'État s'interroge sur la place du nouveau dispositif dans la section relative aux libertés publiques, alors qu'il aurait pu être inscrit au paragraphe réservé aux « garanties du justiciable » du chapitre VI relatif à la justice. Le Conseil d'État reconnaît toutefois que le principe de la présomption d'innocence revêt une portée qui va au-delà du procès pénal proprement dit. Selon la Haute Corporation, la consécration du principe dans le cadre des libertés publiques se justifie encore dans la mesure où la présomption d'innocence peut être invoquée comme limite à d'autres libertés publiques, telles la liberté d'expression et la liberté de la presse.

Concernant l'article 30, le Conseil d'État voudrait rappeler que le dispositif tel que prévu implique qu'au-delà des dispositions spécifiques prévoyant une restriction de la liberté publique par voie de loi, toute limitation de l'exercice des libertés publiques devra désormais être expressément prévue par la loi formelle, y inclus les libertés publiques dans le cadre desquelles le texte constitutionnel ne renvoie pas expressément à une restriction légale.

En ce qui concerne la sauvegarde de la biodiversité, le Conseil d'État considère qu'à part un message symbolique, l'ajout ne revêt aucune plus-value en tant qu'objectif constitutionnel, dès lors que la conservation de la nature implique logiquement la préservation de la biodiversité.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis un avis complémentaire le 29 octobre 2021.

Concernant le transfert de la disposition relative au respect de la vie familiale et du droit de fonder une famille, tout comme celle relative aux droits de l'enfant à la section relative aux libertés publiques, le Conseil d'État souligne que les auteurs entendent consacrer deux droits différents. La Haute Corporation remarque que le droit au respect de la vie familiale constitue un droit subjectif justiciable. Selon le Conseil d'État, les auteurs de l'amendement, dès lors, le protègent conformément à l'article 30 de la Constitution consacrant la clause transversale et s'alignent en ceci sur les prescriptions pertinentes des traités internationaux applicables en la matière.

Toutefois, le Conseil d'État relève que les auteurs n'ont apporté aucune modification au libellé de la disposition dont la formulation refléterait un objectif à atteindre et qui, selon la Haute Corporation, est inadaptée aux droits subjectifs justiciables que la Constitution entreprend de garantir. Le Conseil d'État insiste à ce que la disposition soit reformulée.

En référence au « droit » de fonder une famille, le Conseil d'État relève que ni la Cour européenne des droits de l'homme ni la Cour de justice de l'Union européenne n'ont jusqu'à présent reconnu le « droit » de fonder une famille comme un droit subjectif justiciable. La Haute Corporation note encore qu'aucun traité international n'impose, ni empêche la protection de ce « droit » au titre d'un droit subjectif justiciable. Par conséquent, le Conseil d'État appelle à la prudence pour ce qui est de la

consécration d'un droit subjectif justiciable de fonder une famille, et propose de la maintenir parmi les objectifs à valeur constitutionnelle, sans toutefois émettre d'opposition formelle.

Se référant à la consécration des « droits de l'enfant », le Conseil d'État se dit d'accord avec l'avis du Parquet général qui dit que « compte tenu de la primauté du droit de l'Union, une Constitution ne saurait « dégrader » en objectif à valeur constitutionnelle un droit fondamental garanti par la Charte », et qui favorise son insertion à la section des libertés publiques. Dans ce contexte, le Conseil d'État estime qu'il y a également lieu de procéder à une reformulation de la disposition.

b. Avis des Chambres professionnelles

Chambre des Salariés

La Chambre des Salariés, ci-après « CSL », a émis son avis le 29 juin 2021 et un avis complémentaire le 19 octobre 2021.

La CSL regrette que le désaccord entre partis politiques au sein de la Chambre ait empêché une réforme constitutionnelle de fond en comble et aboutisse à une révision constitutionnelle par étapes, beaucoup moins ambitieuse que le projet de réforme initial. En outre, tel qu'exprimé dans son avis complémentaire, la CSL a du mal à suivre l'approche du législateur à réviser les différentes parties de texte dans la chronologie telle que proposée et trouve quasiment impossible de suivre les textes déposés en cours de route.

La CSL se prononce pour la subdivision en deux sections du Chapitre II « Des droits et libertés », notamment une section consacrée aux droits fondamentaux et une section consacrée aux libertés – cette dernière étant de nouveau subdivisée en deux sous-sections : une sous-section consacrée aux libertés publiques et une autre sous-section consacrée aux droits économiques, sociaux et culturels.

En outre, la CSL s'interroge sur le bien-fondé de l'existence d'une section à part consacrée à la « nationalité et aux droits politiques ». Selon la CSL, la nationalité et les droits politiques y attachés ne méritent pas une qualification *sui generis* mais constituent une composante du principe d'égalité devant la loi. De plus, l'intitulé et l'expression « objectifs à valeur constitutionnelle » sont considérés beaucoup trop flous et dépourvus de valeur par la CSL qui remarque qu'il n'est pas clair si ces valeurs constituent des droits ou des libertés, alors qu'en réalité il ne s'agirait que de bonnes intentions dépourvues de caractère coercitif. Pour la CSL, l'intitulé sous référence devrait être remplacé par l'expression « droits sociaux, économiques et culturels » et qu'aux dispositions qui s'y réfèrent devrait être attribuée une invocabilité devant les juridictions nationales.

Enfin, la CSL considère que les articles consacrés aux libertés syndicales et au droit de grève ainsi que ceux consacrés à la sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs méritent une nouvelle sous-section libellée « Des droits économiques, sociaux et culturels ».

Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers a émis son avis le 9 juillet 2021.

Malgré l'orientation proclamée moderne de la Constitution nouvelle, la Chambre des Métiers regrette que de nombreuses choses qui, selon elle, auraient mérité d'être dites, ne le soient pas. Pour la Chambre des Métiers, le fait de toucher à la Constitution d'une manière aussi profonde que le font les auteurs comporte un risque latent de conflits, aussi bien avec les normes supérieures, qu'avec les normes inférieures.

Ainsi, la Chambre des Métiers s'interroge sur la normativité des objectifs de valeur constitutionnelle. Le texte comportant à plusieurs endroits clairement l'obligation pour l'État de veiller au respect de droits, la Chambre des Métiers soulève une ambiguïté entre la clarté des dispositions et la faible normativité que les auteurs attribuent aux objectifs à valeur constitutionnelle. Alors que les libertés sont bien circonscrites et, selon la chambre professionnelle, avec une précision remarquable, la Chambre des Métiers se pose la question s'il est opportun d'entrer dans un tel détail. La Chambre des Métiers se voit amenée à devoir se poser la question quelle est la portée individuelle de chaque objectif de valeur constitutionnelle, surtout que, suivant la Chambre des Métiers, les formulations utilisées commandent plus qu'ils ne recommandent.

Finalement, la Chambre des Métiers considère que le choix de fixer tels concepts dans la Constitution plutôt que tels autres n'est pas un choix neutre. Pour la Chambre des Métiers, la proposition de révision sous référence procède à une refonte du chapitre II de la Constitution sur les libertés publiques et les droits fondamentaux qui déterminent les traits marquants de notre société. Par conséquent, la révision sous examen serait, selon la Chambre des Métiers, sensée en même temps refléter et diriger la vie sociale des citoyens du Luxembourg. La Chambre des Métiers en conclut qu'un large consensus de la société civile luxembourgeoise pour une nouvelle Constitution serait donc de mise.

Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, ci-après « CHFEP », a émis son avis le 16 juillet 2021 et un avis complémentaire le 7 octobre 2021.

La CHFEP critique la révision par étapes de la Constitution actuelle et qui substitue une révision d'ensemble pour mener à une Constitution nouvelle. La CHFEP trouve également regrettable que le chapitre II du texte de la révision commence par les dispositions relatives à la nationalité et aux droits politiques. Pour la CHFEP, la dignité humaine et donc les dispositions y afférentes constituent la base des droits fondamentaux. Selon la CHFEP, tout lecteur du texte constitutionnel prévu par la proposition de révision qui ne connaît pas les manœuvres politiques qui ont conduit à sa structuration nouvelle, pourrait interpréter l'ordonnancement du chapitre II comme la volonté du Constituant d'accorder à la nationalité luxembourgeoise et aux droits politiques un rang de priorité par rapport aux droits fondamentaux.

La CHFEP estime que la formulation selon laquelle « les Luxembourgeois sont égaux devant la loi » mérite d'être adaptée puisqu'elle n'est plus en accord avec le droit européen et les traités internationaux. Le paragraphe (2), qui prévoit que « nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles » est trop vague pour la CHFEP. La CHFEP approuve quant au principe l'ajout relatif à la présomption d'innocence, mais donne à considérer qu'une reformulation du texte serait éventuellement requise afin d'éviter des discussions sur la compréhension.

Les dispositions garantissant la sauvegarde de la biodiversité et le renforcement de la protection des animaux trouvent l'accord de la CHFEP. En ce qui concerne les notions de « dérèglement climatique » et de « neutralité climatique », la CHFEP les considère trop vagues et craint qu'elles ne puissent engendrer un flou juridique.

Dans son avis complémentaire, la CHFEP note que les amendements parlementaires à la proposition de révision constitutionnelle concernant les dispositions relatives au droit de fonder une famille et la protection de l'intérêt de l'enfant ainsi que la liberté de recherche n'appellent pas de remarques spécifiques. Cependant, ayant constaté qu'il n'a pas été tenu compte des considérations qu'elle avait formulées dans son avis du 16 juillet, la CHFEP rappelle brièvement les observations les plus importantes y mentionnées.

c. Avis des autorités judiciaires

Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg

L'avis du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg est daté du 15 juillet 2021.

Le tribunal note que la proposition de révision du chapitre II prend en considération les observations et recommandations émises par le Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2012 quant à la structure du chapitre pour consacrer une section aux droits fondamentaux et une section aux libertés publiques. Les auteurs auraient également suivi les recommandations émises par la Commission de Venise dans son avis intérimaire du 14 décembre 2009 ainsi que celles du Conseil d'État concernant l'insertion d'une « clause transversale ».

Les articles 9 à 29 n'appellent pas d'observations particulières du tribunal, s'agissant de maintenir une partie importante des dispositions actuelles et d'introduire dans la nouvelle constitution des droits consacrés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Finalement, le tribunal considère qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la pertinence des objectifs à valeur constitutionnelle, dont certains ont été retenus à la suite de la participation citoyenne

initiée par la Chambre des Députés dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision de la Constitution.

Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg

Le Parquet général a émis son avis le 7 juillet 2021.

Au niveau des droits fondamentaux, notamment aux dispositions visés à l'article 10^{ter}, le Parquet note qu'elles n'appellent pas de commentaires, sauf à noter que l'intégralité des libertés sous examen font déjà partie de notre droit positif. En ce qui concerne les droits fondamentaux garantis dans la Charte, le Parquet estime que leur inscription dans la nouvelle Constitution permet d'en étendre la garantie à des situations ne relevant pas de la mise en œuvre du droit de l'Union. Pareillement, selon le Parquet, la section intitulée « Des libertés publiques » contiendrait également essentiellement des dispositions reprises de la Charte et de la CEDH faisant déjà partie de notre droit positif, mais dont la protection serait dès lors davantage garantie, même dans le cas de situations ne relevant pas de la mise en œuvre du droit de l'Union.

Concernant l'introduction d'une clause transversale régissant les limitations de l'exercice des libertés publiques à l'article 30, le Parquet note qu'il en résulte un risque de malentendus comme la notion de « loi » n'est pas la même dans la CEDH et dans la Charte, d'une part, et en droit constitutionnel luxembourgeois, d'autre part. Selon le Parquet, il serait indiqué de préciser la portée de cette notion dans le cadre de la clause transversale prévue à l'article 30.

Le Parquet se dit surpris de retrouver parmi les objectifs à valeur constitutionnelle des droits consacrés comme droits positifs par la Charte et par le CEDH et cite les exemples du droit au respect de la vie familiale et du droit au respect de la vie privée. Pour le Parquet il semble artificiel de consacrer le droit au respect de la vie privée comme liberté publique, mais de ne faire figurer le droit au respect de la vie familiale que parmi les objectifs à valeur constitutionnelle au motif que des incertitudes seraient engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle.

Compte tenu de la primauté du droit de l'Union, selon le Parquet, une Constitution ne saurait « dégrader » en objectif à valeur constitutionnelle un droit fondamental garanti par la Charte, et les dispositions concernées devraient être précisées afin de ne pas se trouver en contradiction avec le droit de l'Union.

d. Avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, ci-après « SYVICOL », a émis son avis le 12 juillet 2021.

À propos du nouvel article qui dispose que « l'État organise l'enseignement et en garantit l'accès », le SYVICOL considère que l'État s'attribue par cette voie deux missions qui sont remplies actuellement, au moins en partie, par les communes. Le SYVICOL présume une volonté d'écartier les communes de la mise en œuvre de l'enseignement fondamental et demande que l'implication de ces dernières au niveau de l'enseignement fondamental soit maintenue par une disposition constitutionnelle afférente sous peine d'une opposition à toute participation financière future de la part des communes. Le SYVICOL se demande en outre si la révision proposée est compatible avec les lois en vigueur, notamment la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui confère aux communes un rôle essentiel dans le cadre de l'organisation de l'enseignement fondamental et toute une série de missions concrètes lors de la mise en œuvre de ce dernier.

Se référant aux locaux et aux équipements scolaires comprenant de plus en plus de matériel informatique fournis par les communes, le SYVICOL estime que les communes participent non seulement à l'organisation de l'enseignement fondamental, mais elles contribuent également à garantir l'accès à l'enseignement en mettant à disposition les infrastructures et l'équipement technique, deux missions que le texte proposé attribuerait, selon le SYVICOL, directement à l'État.

Pour le SYVICOL, il est inconcevable que les missions actuelles des communes en matière d'enseignement fondamental soient purement et simplement reprises par l'État. Il s'oppose à la formulation de l'article y afférent et demande son remplacement par une disposition permettant aux communes de pouvoir maintenir leur rôle actuel.

e. Avis de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, ci-après « OKAJU », a émis son avis le 23 juillet 2021.

Pour l'OKAJU, les droits des enfants ne doivent absolument pas être mentionnés sous la rubrique « Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle ». Le risque encouru serait celui que ces droits seraient alors assimilés à une orientation politique facultative, mais non-contraignante. Ceci risquerait alors fortement à porter préjudice aux maints efforts entrepris par le législateur au cours des dernières décennies afin de renforcer la protection des enfants contre toutes les formes de violence, la promotion de la participation et la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le législateur luxembourgeois est appelé à se prononcer par rapport à l'importance accordée véritablement au respect de leurs droits et de donner un message clair, fort et univoque aux enfants et aux jeunes. Pour l'OKAJU, il est l'heure de reconnaître l'enfant comme sujet de droit, d'inscrire les droits de l'enfant dans le consensus sociétal et non négociable du « vivre ensemble » pour toute personne se trouvant sur le territoire du Grand-Duché, d'empêcher toute relativisation dangereuse des droits de l'enfant et de favoriser une justice et administration adaptées aux enfants.

L'OKAJU rejoint la constatation de l'ORK que les discussions autour des droits de l'enfant illustrent bien le fait que la prise en compte de ces derniers par le législateur ne va pas de soi, et se félicite que suite à l'intervention de l'ORK et de l'ANCES dans le cadre de la participation citoyenne en 2016, les droits de l'enfant ont trouvé leur place dans le texte. L'ORK salue le fait que le texte fait référence aux trois dimensions de la CDE, notamment la protection, la participation et la provision.

Bien que les enfants soient détenteurs de droits fondamentaux, l'OKAJU rappelle que, contrairement aux adultes, ils ne peuvent pas les revendiquer eux-mêmes et, dès lors, nécessitent une protection spéciale. Pour l'OKAJU, les intérêts de l'enfant et les droits de participation sont encore trop souvent négligés, en particulier dans la pratique judiciaire et administrative.

Finalement, en rappelant des critiques de l'ORK, l'OKAJU rappelle que le champ d'application des droits de l'enfant doit s'appliquer à tous les domaines et à tous les niveaux de la société, non seulement au cercle familial. En parlant de la famille, l'OKAJU note que le droit de l'enfant de grandir dans un cadre familial devrait être central et traité séparément afin de devenir visible.

f. Avis de la Commission nationale pour la protection des données

La Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », a émis son avis le 29 octobre 2021

La CNPD n'a pas d'observations à formuler concernant les amendements à la révision du chapitre II. Cependant, elle attire l'attention sur l'article 24 de la proposition de révision. Selon la CNPD, la deuxième phrase de l'article 24, traitant sur l'autodétermination informationnelle, et le deuxième paragraphe de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne diffèrent de par leurs formulations, leur sens et leurs conséquences juridiques qui s'ensuivent. D'après la compréhension de la CNPD, l'article 24 impliquerait que chaque finalité pour laquelle des données à caractère personnel sont traitées par un responsable du traitement devrait être prévue par une loi. La Commission nationale s'interroge sur les intentions des auteurs et recommande que le libellé s'aligne sur celui de l'article 8 de la Charte.

Finalement, la CNPD se félicite de l'introduction de la protection des données dans la Constitution, qui démontre ainsi l'intention de consacrer ce principe au rang le plus élevé de la hiérarchie des normes juridiques luxembourgeoises.

g. Prise de position du Gouvernement

Le Gouvernement luxembourgeois a émis une première prise de position le 4 juin 2021 et un complément à ladite prise de position initiale.

Le Gouvernement donne son accord de principe sur l'organisation du deuxième chapitre, partagé en trois parties, concernant les droits fondamentaux, les libertés publiques et les objectifs à valeur constitutionnelle avant de rentrer plus en détail sur certaines dispositions spécifiques.

Au niveau des droits fondamentaux, le Gouvernement note que la section relative aux droits fondamentaux ne contient aucune référence au droit à la vie. Selon le Gouvernement, ce droit implique des obligations négatives tendant à ne pas porter atteinte à la vie, mais également des obligations positives

procédurales en cas de décès d'une personne et il y aurait lieu de reconsidérer l'absence de ce droit fondamental.

Au niveau des libertés publiques, le Gouvernement s'interroge pourquoi, alors que l'article 9*bis* garantit déjà la jouissance des droits politiques aux nationaux, la disposition de l'article 11 n'assure l'égalité devant la loi qu'aux Luxembourgeois plutôt que d'accorder cette garantie à toute personne relevant de la juridiction du Grand-Duché. Pour le Gouvernement, l'article 11 dans la proposition de révision offre une garantie inférieure à celle provenant du droit européen et international. Le Gouvernement regrette également que la disposition qui consacre le principe de non-discrimination se borne à un renvoi à la « situation ou (aux) circonstances personnelles » sans par ailleurs préciser ce que cela pourrait recouvrir. Pour le Gouvernement, il pourrait être utile de modifier la disposition afin d'énoncer explicitement les motifs de discrimination interdits. Concernant « la liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse », le Gouvernement estime que l'étendue de la protection conférée demeure incertaine en ce qui concerne l'expression et la réception des opinions et informations. Selon le Gouvernement, une telle disposition consacre directement la liberté d'expression afin de couvrir l'ensemble des hypothèses envisageables.

Pour le Gouvernement, la proposition de révision n'est pas suffisamment claire en ce qui concerne le droit à la liberté de réunion pacifique ainsi qu'au niveau des libertés syndicales. En ce qui concerne la clause concernant des possibles ingérences pouvant être apportées aux droits consacrés par la Constitution, le Gouvernement note que dans la Convention EDH sont énumérés limitativement les objectifs d'intérêt général auxquels peuvent et doivent répondre les ingérences, tandis qu'aucune limitation n'a été apportée dans la proposition de révision sous référence.

En ce qui concerne les objectifs à valeur constitutionnelle, le Gouvernement considère que leur étendue demeure incertaine parce que les notions y consacrées ne sont pas accompagnées par des critères d'appréciation.

Finalement, la prise de position gouvernementale donne également une appréciation sur quelques dispositions spécifiques de la proposition de révision. Pour le Gouvernement, certaines dispositions contenues dans la proposition de révision sont susceptibles d'avoir un impact sur le pouvoir réglementaire du conseil communal et le pouvoir réglementaire d'urgence du collège des bourgmestre et échevins. Il s'interroge si à l'avenir, ces derniers pourront, dans le cadre de l'autonomie communale, exercer pleinement le pouvoir réglementaire qui leur est confié par la Constitution. Ainsi, le Gouvernement remarque qu'il est important de s'interroger sur la signification du terme « loi », notamment dans les articles 11 et 30 de la proposition de révision sous référence.

Concernant la disposition instaurant le droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données, le Gouvernement accueille favorablement l'introduction d'une disposition spécifique sur la protection des données personnelles dans la Constitution. Toutefois, le Gouvernement émet des réserves quant à l'opportunité d'inclure la notion d'autodétermination informationnelle qui, selon le Gouvernement, ne figure dans aucune loi fondamentale européenne. Ainsi, le Gouvernement craint que la disposition prévue dans la proposition de révision sous référence ne risque de créer des dissonances dans une matière fortement harmonisée au niveau européen.

En matière du droit d'asile, et sur base du commentaire de la disposition afférente, le Gouvernement s'interroge si le constituant vise l'instauration d'un régime autonome de protection des réfugiés, distinct de l'asile conventionnel. Si tel était le cas, le Gouvernement suggère de définir préalablement au niveau gouvernemental les contours de la loi fixant les conditions d'éligibilité à l'asile constitutionnel. Or, partant de la prémisse que l'intention des auteurs de la proposition de révision se limite à vouloir accorder au droit d'asile une valeur constitutionnelle, la Direction de l'immigration recommande aux auteurs de reconsidérer le libellé du commentaire relatif à la disposition respective.

Dans sa prise de position complémentaire, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche regrette que la disposition affirmant la liberté de la recherche scientifique ne spécifie pas qu'elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, alors que cette condition est mentionnée dans la disposition ayant trait à la liberté d'enseignement. Dans un souci de cohérence, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche propose d'introduire une restriction similaire pour la recherche scientifique.

Les commentaires du Gouvernement ont été suivis dans un premier amendement introduit et adopté par la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle.

*

IV. PRESENTATION DU CHAPITRE II

Le chapitre 2 regroupe les droits fondamentaux, les libertés publiques et les objectifs à valeur constitutionnelle.

L'importance des droits fondamentaux pour tout pays et toute société démocratique est indéniable. Déjà le premier texte constitutionnel luxembourgeois de 1841 avait dédié un chapitre entier aux Luxembourgeois et à leurs droits. La Constitution actuelle datant de 1868 a certes connu quelques modifications au sujet des droits et libertés, mais la conception de base des droits fondamentaux du texte actuel n'a guère changé.

La protection des droits et libertés au Luxembourg est garantie par la Cour Constitutionnelle qui est régulièrement amenée à se prononcer sur la conformité d'une ou de plusieurs dispositions législatives avec les droits et libertés garantis par la Constitution, lorsqu'un juge luxembourgeois saisit à titre préjudiciel la Cour d'une question sur demande d'un justiciable qui estime que son droit individuel est lésé par l'action du législateur.

A première vue, l'énoncé des droits fondamentaux de la Constitution luxembourgeoise semble être assez succinct. Or, les Luxembourgeois bénéficient également de la protection des droits fondamentaux garantis par des textes internationaux que le Luxembourg a inclus dans son droit positif, dont notamment les conventions conclues sous l'égide de l'ONU, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, plus connue sous le nom de « Convention européenne des droits de l'homme » (« CEDH ») et des protocoles additionnels, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La proposition de révision ajoute toute une série de nouveaux droits et libertés au chapitre II, pour la formulation desquels les auteurs se sont inspirés de textes constitutionnels étrangers et de textes internationaux. Le texte nouveau ne reprend pas toutes les dispositions des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, comme par exemple « le droit à une protection juridictionnelle effective » (article 47 de la CEDH), ce qui provoquerait inéluctablement un gonflement exorbitant du chapitre II. Toujours est-il que le nouveau catalogue des droits et libertés dans la Constitution luxembourgeoise compte de nombreuses nouveautés telles par exemple le droit d'asile, indépendamment des obligations qui découlent tant des textes de droit public international, comme la Convention de Genève de 1951 que du droit régissant l'Union européenne.

Le chapitre II fait l'objet d'un nouvel agencement par rapport à la Constitution actuellement en vigueur. La proposition de révision initiale avait prévu une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, autour des mots-clés de « dignité, égalité et libertés » complétés par les termes « solidarité et citoyenneté » qui auraient regroupé les garanties dans le domaine social et économique et dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen face à l'administration publique.

Or, dans un souci de cohérence et de lisibilité, la Commission a décidé de reprendre la structure proposée par le Conseil d'Etat qui tient compte de la spécificité que, dans la Constitution luxembourgeoise, le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé, détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi. En effet, tandis que les droits fondamentaux constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles, la réalisation des libertés publiques requiert en principe l'intervention du législateur et les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct et ne peuvent pas être invoqués en justice.

Alors que les objectifs à valeur constitutionnelle sont regroupés dans une section à part, la Commission tient à souligner que cette manière de procéder n'implique en aucun cas une dévalorisation de ces dispositions.

Section 1 – De la nationalité et des droits politiques

Si la section relative à la nationalité n'apporte pas de modification de fond par rapport aux dispositions actuellement en vigueur, notons que la Commission a tenu compte de l'issue du référendum de 2015 en précisant que le principe selon lequel le droit de vote peut être étendu par la loi aux non-Luxembourgeois ne s'applique pas aux élections législatives.

Section 2 – Des droits fondamentaux

Les droits fondamentaux énoncés dans la section 2 constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles.

La Commission propose d'inscrire dans la Constitution un article nouveau qui énonce l'inviolabilité de la dignité humaine. Tandis que la Constitution luxembourgeoise en vigueur ne connaît pas de disposition expresse au sujet de la dignité de la personne humaine, l'inviolabilité de la dignité figure dans de nombreux textes constitutionnels, comme par exemple le « Grundgesetz » allemand ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. S'y ajoute une référence relative à la dignité humaine dans un arrêt de la Cour constitutionnelle luxembourgeoise du 28 mai 2004 (20/04) qui, dans sa définition des droits naturels (article 11, Constitution actuelle de 1868), stipule que lesdits droits sont cantonnés à des « questions existentielles de l'être humain, à la préservation de sa dignité et de sa liberté ».

L'inviolabilité de la dignité humaine est généralement considérée comme base même des droits fondamentaux. Nul autre droit ne peut être utilisé pour porter atteinte à la dignité humaine. De nombreux droits de l'homme expriment directement une mise en application du principe de la dignité humaine, dont les quatre droits élémentaires : le droit à la vie, le droit de ne pas être torturé ou de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude et le droit à la non-rétroactivité de la loi pénale.

En s'inspirant des dispositions respectives de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme, il a été retenu d'inscrire le droit à l'intégrité physique et mentale et le principe de l'interdiction de la torture dans ce chapitre.

L'interdiction de la peine de mort est maintenue.

Les droits à la liberté de pensée, de conscience et de religion sont renforcés et font partie des droits fondamentaux intangibles dans la proposition de révision.

Section 3 – Des libertés publiques

La proposition de révision prévoit l'introduction de nouvelles libertés publiques et la modification d'une série de dispositions de la Constitution actuelle.

Le texte proposé par la Commission innove surtout par l'introduction d'une « clause transversale » qui s'inspire de l'article 52, paragraphe 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme et qui dispose que toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Les membres de la Commission suivent donc une proposition de la Commission de Venise qui a relevé que la Constitution devrait indiquer les conditions à respecter par le législateur lorsque celui-ci apporte des restrictions à un droit constitutionnel.

L'égalité des Luxembourgeois devant la loi reste ancrée dans la Constitution. La Commission a décidé d'intégrer dans la proposition de révision les limites de ce principe établi dans de nombreux arrêts de la Cour Constitutionnelle. Ces arrêts prévoient que la loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Cet article est complété par le principe de non-discrimination par lequel il faut entendre « l'égalité de traitement entre toutes les personnes, sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge » (Directives anti-discrimination de l'Union européenne et Protocole 12 à la CEDH) et la reproduction de l'article 11, paragraphe 2 de la Constitution actuelle qui déclare l'égalité entre femmes et hommes. Enfin, il est précisé que les personnes atteintes d'un handicap jouissent de façon égale de tous les droits.

La proposition de révision place directement après le principe de l'égalité des Luxembourgeois devant la loi le libellé de l'article 111 de la Constitution actuelle qui dispose que les étrangers, qui se trouvent sur le territoire luxembourgeois, jouissent de la même protection que les Luxembourgeois.

Sont consacrées comme des droits subjectifs à part entière : le droit de fonder une famille et le droit au respect de la vie familiale, ainsi que la protection de l'intérêt de l'enfant et des droits de l'enfant.

Les dispositions au sujet de la liberté individuelle restent inchangées par rapport à la Constitution actuelle.

La Commission a décidé de s'inspirer de la Constitution fédérale de la Confédération suisse pour préciser le droit au juge.

Les principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines sont introduits.

Les membres de la Commission ont décidé de préciser dans la proposition de révision que la liberté des cultes n'est pas équivalente à la liberté de religion.

Il est introduit une obligation pour les autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable à toute requête signée par une ou plusieurs personnes qui leur est adressée.

Les libertés publiques seront complétées par le droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel ainsi que par le droit d'asile.

Section 4 – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Contrairement aux droits fondamentaux et aux libertés publiques, les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct.

Pour illustrer la valeur normative des objectifs à valeur constitutionnelle, on peut citer l'exemple de l'objectif de veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. Cet objectif impose au législateur de prendre les initiatives nécessaires pour permettre à toute personne de disposer d'un logement décent. En revanche, il ne crée pas un droit individuel au logement invocable en justice.

Un certain nombre des objectifs à valeur constitutionnelle nouvellement introduits dans la Constitution résultent de la participation citoyenne initiée par la Chambre des Députés dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision. La plupart des idées publiées sur le site internet www.aevirschlel.lu concernaient en effet le chapitre II.

Après des auditions publiques, qui avaient été organisées afin de discuter de vive voix avec les participants de leurs contributions, la Commission a proposé, d'une part, de compléter le texte par des articles/alinéas nouveaux et, d'autre part, de reformuler certaines dispositions.

Ces nouveaux objectifs à valeur constitutionnelle imposeront à l'Etat de :

- reconnaître aux animaux le statut d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et de veiller à protéger leur bien-être ;
- garantir la sauvegarde de la biodiversité ;
- garantir l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel et promouvoir la protection du patrimoine culturel ;
- promouvoir la liberté de la recherche scientifique ;
- garantir le dialogue social.

Les autres objectifs concernent le droit au travail, le droit au logement et la protection de l'environnement.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations préliminaires

- 1) Les droits et libertés sont protégés au niveau national par la Constitution en vigueur dont les dispositions ont été contrôlées a priori par le Conseil d'Etat et peuvent être contrôlées a posteriori par la Cour Constitutionnelle ; cette protection est renforcée par une stratification de textes de droit public international général ou conventionnel, ainsi que des textes du droit de l'Union européenne.
- 2) La protection principale et saillante des droits et libertés ressort de l'agencement et du libellé des dispositions du chapitre II. Il échet de relever néanmoins que certains droits spécifiques, tels par exemple les droits du justiciable ou les droits du contribuable, sont protégés par des dispositions ponctuelles dans les chapitres afférents.
- 3) Le rôle prééminent attribué à la loi apparaît comme une tradition constitutionnelle luxembourgeoise quasi séculaire en matière de protection des droits et libertés depuis la première Constitution de 1841 et celle de 1848, tradition reprise de façon extensive dans la Constitution actuelle datant de 1868.

Pour parer à tous les risques éventuels de malentendus, il s'agit de rappeler dans ce contexte que sur base d'une doctrine juridique luxembourgeoise constante la notion de loi doit être comprise au sens formel.

L'examen desdites Constitutions révèle que les droits et libertés sont protégés par la loi ordinaire, civile pour activer ou organiser certains droits, soit pour restreindre certains droits et libertés, au moyen, si nécessaire, par la loi pénale.

Article 1^{er}

Chapitre II. – Des droits et libertés

Section 1^e. – De la nationalité et des droits politiques

Article 9

L'article 9 reproduit les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 9 de la Constitution actuelle.

Article 9bis

Le paragraphe 1^{er} traite des droits politiques des Luxembourgeois, ayant ou non leur résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg.

Afin de lever toute insécurité juridique, il est précisé au paragraphe 2 que le principe selon lequel le droit de vote peut être étendu par la loi aux non-Luxembourgeois ne s'applique pas aux élections législatives.

Article 9ter

L'article 9ter reprend, quant au fond, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 10bis de la Constitution actuelle.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Article 10

Le premier article de cette section énonce la valeur du respect de la dignité humaine. L'inviolabilité de la dignité humaine constitue le fondement même des droits fondamentaux.

La Déclaration Universelle des droits de l'Homme retient en principe dans son préambule « que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ».

Article 10bis

Le paragraphe 1^{er} énonce le droit à l'intégrité physique et mentale, à l'instar des dispositions figurant à l'article 3, paragraphe 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La consécration constitutionnelle de ce concept et les droits qui en découlent constituent un élément fondamental de protection des droits et des libertés et assurent une plus-value certaine aux citoyens.

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er} retient le principe de l'interdiction de la torture en reprenant le texte inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme : « Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. »

L'alinéa 2 reprend l'article 18 de la Constitution qui rappelle que la peine de mort ne peut être établie.

Article 10ter

L'article 10ter inscrit le droit intangible à la liberté de pensée, de conscience et de religion parmi les droits fondamentaux consacrés par la Constitution comme étant inhérents à la nature de l'homme. Cette approche est également consacrée à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme¹.

¹ Convention européenne des droits de l'homme, article 9 :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Section 2. – Des libertés publiques

Article 11

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} reprend le paragraphe 1^{er} de l'article 10*bis* de la Constitution actuelle.

Afin de tracer les limites du principe, l'alinéa 2 intègre le libellé régulièrement reproduit par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts rendus sur le fondement de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er} de la Constitution actuelle.

Au paragraphe 2 figure le principe de non-discrimination qui est le corollaire nécessaire du principe d'égalité.

Le paragraphe 3 reprend le libellé de l'article 11, paragraphe 2 de la Constitution actuelle.

Au sujet de l'égalité entre femmes et hommes, il y a lieu de souligner que, si le terme « égalité des genres », reconnu au niveau international et utilisé notamment dans le premier rapport de l'UNESCO en la matière et portant sur les années 2018-2019, n'a pas été retenu, sa finalité n'est pourtant pas contestée.

Le paragraphe 4 consacre le droit de fonder une famille et le droit au respect de la vie familiale comme des droits subjectifs à part entière, alors qu'ils figuraient initialement dans la section consacrée aux objectifs à valeur constitutionnelle. Ainsi ces deux composantes sont considérablement renforcées.

Quant à la notion de « famille », il est admis aujourd'hui que ce concept couvre le lien existant entre un couple, marié, vivant en partenariat légal ou en union libre, voire un couple et ses enfants, mais aussi celui formé par un seul parent et ses enfants.

De nombreuses incertitudes en rapport avec cette notion sont engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle. La notion de « vie familiale » inclut-elle les membres de la famille au-delà du noyau dit « nucléaire » (parent/enfant) en y englobant les frères et sœurs, les grands-parents ou encore les couples homosexuels ? La Cour européenne des droits de l'Homme a adopté en la matière une position évolutive, mais en règle générale favorable à toute forme de vie familiale. Le juge luxembourgeois sera amené par la force des choses à s'inspirer dans une large mesure des décisions rendues sur base de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A noter qu'au Luxembourg la polygamie est interdite et passible de cinq à dix ans de prison (Art. 391 du Code pénal).

En outre, il existe un consensus politique pour ne pas autoriser la pratique de la gestation pour autrui (GPA) au Luxembourg.

Le paragraphe 5 énonce la protection de l'intérêt de l'enfant. L'inscription dans la Constitution d'une référence à l'intérêt de l'enfant souligne l'importance qu'il convient d'accorder à la famille comme cellule de base de la vie en société.

Les alinéas 2 et 3 visent à renforcer la protection des droits de l'enfant. Ces nouveaux droits subjectifs, qui donnent une suite favorable aux nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne, s'inscrivent dans le principe général de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Si la Commission n'a pas retenu la notion d'« intérêt supérieur de l'enfant », elle est d'avis que l'« intérêt de l'enfant » est une notion plus large qui protège davantage l'enfant.

Il est entendu que le libellé de l'alinéa 3 s'oppose à l'avenir à ce qu'un mineur soit placé dans un centre pénitentiaire pour adultes.

A noter toutefois que ces alinéas n'excluent nullement l'application des articles sur les droits fondamentaux qui sont d'application générale. Ces dispositions visent à tenir compte de la situation spécifique de certaines catégories de personnes.

Le paragraphe 6 reprend une partie de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle consacrée aux personnes handicapées.

Article 11*bis*

L'article 11*bis* reprend la disposition de l'article 111 de la Constitution actuelle.

Article 12

L'article 12 reproduit les dispositions de l'article 12 de la Constitution actuelle.

Il ressort d'un arrêt de la Cour Constitutionnelle du 25 octobre 2013 (104/13) portant notamment sur l'interprétation de l'article 12 de la Constitution actuelle que cet article renferme implicitement la protection des droits de la défense.

Relevons encore que la prolongation de la privation de liberté initiale, prévue par l'article 93 du Code de procédure pénale, ne peut se faire qu'au moyen d'une ordonnance juridictionnelle à l'issue du premier délai de vingt-quatre heures, conformément à l'article 12 de la Constitution.

Sous le paragraphe 4, il est proposé d'intégrer la présomption d'innocence, en reprenant le libellé de l'article 6 de la CEDH.

Article 13

L'alinéa 1^{er}, inspiré de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, consacre le droit au juge, tel que prévu, en particulier, dans la Convention européenne des droits de l'homme.

L'alinéa 2 reproduit la disposition de l'article 13 de la Constitution actuelle qui signifie que le juge compétent doit être déterminé à l'avance et ne peut être établi *ad hoc* ou *ad personam*.

Article 14

Le libellé de l'alinéa 1^{er} de l'article 14 reprend l'article 14 de la Constitution actuelle.

Les alinéas 2 et 3 introduisent la prohibition de toute condamnation pour des actes ou omissions qui, au moment où ils furent commis, ne constituaient pas des infractions au sens de la loi, ainsi que l'interdiction de prononcer une peine plus forte que celle applicable au moment où l'infraction fut commise. Il s'agit d'une consécration constitutionnelle des principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines. Ces principes sont également énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 49) et dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 7).

Article 15

L'article 15 s'inspire de l'article 11, paragraphe 3 de la Constitution actuelle, en adoptant une formulation légèrement différente. La formulation retenue est proche de celle de la Constitution néerlandaise².

La Commission suit l'argumentation du Conseil d'Etat qui donne à considérer que « le respect de la vie privée n'est pas un droit absolu et que des ingérences de l'Etat peuvent être justifiées pour protéger le droit d'autrui ou l'intérêt général », tout en se ralliant aux vues du Conseil d'Etat qui indique que « Toute limitation doit répondre aux critères fixés dans la clause transversale. » (nouvel article 30).

Article 16

L'article 16 reproduit les dispositions de l'article 15 de la Constitution actuelle.

Article 17

L'article 17 reproduit les dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 110 de la Constitution actuelle.

Article 18

L'article 18 reproduit les dispositions de l'article 24 de la Constitution actuelle, sauf à ne pas limiter la liberté de manifester ses opinions à la seule parole ni à reprendre l'ajout « *en toutes matières* » qui semble dénué de toute signification.

Article 19

L'alinéa 1^{er} s'inspire de l'article 19 de la Constitution actuelle.

Etant donné que la liberté des cultes n'est pas équivalente à la liberté de religion, il est proposé d'en faire deux alinéas distincts (alinéas 1 et 2) et d'inscrire à l'alinéa 1^{er} relatif à la liberté de religion celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion. La liberté d'adhérer à une religion comporte celle de changer de religion à tout moment. Le terme « opinions » est remplacé par celui de « convictions »

² Constitution néerlandaise, art. 10, paragraphe 1^{er} : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée, sauf restrictions à établir par la loi ou en vertu d'une loi. »

employé également par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres Constitutions modernes.

L'alinéa 3 reproduit la disposition de l'article 20 de la Constitution actuelle.

Article 19bis

L'article 19bis s'inspire de l'article 25 de la Constitution actuelle. Les termes « *La Constitution garantit* » sont omis alors qu'il paraît superfétatoire de mentionner que la Constitution garantit un droit qu'elle consacre. Il suffit dès lors d'écrire que le droit est garanti. La mention particulière que ce droit n'existe que pour les assemblées « *sans armes* » est superflue. Il est évident que la puissance publique doit interdire des rassemblements armés pour des raisons d'ordre et de sécurité publics.

Article 19ter

L'article 19ter reprend sous une forme légèrement modifiée l'article 26 de la Constitution actuelle en disposant que le droit d'association est garanti. A l'instar de l'article 25, les termes : « *La Constitution garantit* » sont omis.

Article 20

L'article 20 reproduit les dispositions de l'article 32bis de la Constitution actuelle.

Article 21

L'article 21 s'inspire de la disposition du paragraphe 4, deuxième phrase, de l'article 11 de la Constitution actuelle.

La liberté syndicale représente une forme particulière de la liberté d'association au même titre que le droit d'association dans le cadre d'un parti politique. Dans la mesure où les syndicats constituent des associations, il y a lieu de ranger l'article en question derrière l'énoncé du droit d'association. Le libellé (« *Les libertés syndicales sont garanties* ») souligne l'existence de ces libertés même en l'absence d'une loi. Le droit de grève est également garanti par la Constitution. La loi n'intervient que pour en organiser l'exercice en imposant notamment une procédure de conciliation préalable obligatoire ou, le cas échéant, le maintien d'un service minimum en cas de grève.

Article 22

L'article 22 s'inspire de la première phrase de l'article 27 de la Constitution actuelle. La deuxième phrase, qui réserve aux autorités constituées le droit d'adresser des pétitions en nom collectif, est supprimée.

Afin de distinguer le dispositif de celui prévu par l'article 80, le terme « pétition » a été remplacé par celui de « requête », qui est plus large et plus cohérent avec la terminologie de l'alinéa 2.

L'alinéa 2 crée une obligation constitutionnelle à charge des autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable aux demandes des requérants.

Article 23

L'article 23 s'inspire de l'article 28 de la Constitution actuelle.

L'alinéa 1^{er} énonce l'inviolabilité des « *communications* » de « *toute personne* ». Le principe de l'inviolabilité des communications n'est pas absolu. Il est renvoyé dans ce contexte aux écoutes téléphoniques autorisées en justice, aux saisies judiciaires de courriers, au droit des curateurs d'ouvrir le courrier des faillis et aux contrôles du courrier des détenus. Dès lors des restrictions sont prévues dans le deuxième alinéa.

Article 24

Au vu de la prolifération des traitements de données à caractère personnel, il semble nécessaire d'introduire une disposition spécifique dans la Constitution. Le texte s'inspire largement de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui est le fondement des actes juridiques européens adoptés et transposés en ce domaine.

Le droit à la protection des données à caractère personnel est inscrit dans la Constitution, tandis que les conditions du traitement des données à caractère personnel sont reléguées à la loi. Cette façon de

procéder se justifie d'autant plus que le droit à la protection des données à caractère personnel est garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne faisant partie intégrante de notre droit positif.

Etant donné que le droit à la protection des données à caractère personnel est à considérer comme un droit à l'autodétermination informationnelle, l'article y fait explicitement référence. A souligner toutefois que ce droit ne constitue pas un droit absolu, de sorte qu'il peut être soumis à des restrictions légales. En Allemagne, la notion d'« autodétermination informationnelle » a valeur constitutionnelle suite à un arrêt du « *Bundesverfassungsgericht* » de 1983 (« *Volkszählungsurteil* ») jugeant que : « 1. (...) Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. 2. Einschränkungen dieses Rechts auf « informationelle Selbstbestimmung » sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. (...) »

Article 25

A l'instar d'autres Constitutions européennes, l'article 25 énonce le droit d'asile parmi les libertés publiques. Le libellé renvoie à la loi pour fixer les conditions du droit d'asile. Ainsi, le constituant luxembourgeois introduit un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997, traité qui fut à l'origine de la communautarisation de la politique d'asile.

Article 26

L'article 23 de la Constitution actuelle est reformulé de fond en comble pour tenir compte de la situation telle qu'elle prévaut dans notre pays ainsi que des différents aspects de la liberté d'enseignement. Le libellé en vigueur ne couvre pas tous les aspects de cette liberté.

Le paragraphe 1^{er} énonce le droit fondamental de toute personne à l'« *éducation* ». Ce dernier terme couvre un domaine plus large que la notion d'« *enseignement* ». L'éducation doit être comprise comme contribution indispensable à l'épanouissement culturel et social de la personnalité auquel peut prétendre toute personne dans une société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles. Il s'agit d'une responsabilité de la société dans son ensemble mais aussi d'une responsabilité particulière des parents, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

Le paragraphe 2 énonce la mission de l'Etat (« *Staatsauftrag* ») de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public. En confiant à l'Etat la mission d'organiser l'« *enseignement* », il est fait abstraction des différents échelons – fondamental, secondaire, supérieur – pour ne pas hypothéquer les évolutions législatives futures remettant en cause la subdivision ayant actuellement cours. La mission d'organisation confiée à l'Etat comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes. Le libellé permet aussi d'alléger le caractère de « *matière réservée* » inhérent à l'enseignement dans la Constitution actuelle. Il y a lieu de fixer le principe de la gratuité de l'enseignement obligatoire public comme corollaire de son caractère obligatoire.

Le paragraphe 3 érige en principe la liberté de l'enseignement dans la mesure où certaines écoles privées acceptent d'enseigner les programmes agréés par l'Etat et de faire sanctionner l'enseignement dispensé par des examens étatiques en échange de leur subventionnement. Des relations contractuelles devraient suffire pour garantir que ces écoles respectent, en matière d'enseignement, les valeurs constitutionnelles. Il paraît néanmoins prudent de prévoir l'hypothèse où une école se fonderait sur le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement pour dispenser des enseignements non conformes à la Constitution tout en renonçant à la sanction de son enseignement par l'Etat ou au soutien financier public. Dès lors, il semble utile de rappeler la nécessité du respect du cadre constitutionnel comme base de tout enseignement. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 dispose que l'intervention de l'Etat porte sur la surveillance des écoles privées, la possibilité de l'Etat d'agréer les programmes et de sanctionner les études effectuées, ainsi que la faculté de soutenir une école privée sur le plan financier.

Enfin, le libellé du paragraphe 4 reprend le principe du dernier alinéa de l'article 23 de la Constitution actuelle, assurant la liberté de tout Luxembourgeois de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger. Il est précisé que les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Article 27

L'article 27 reprend en partie les dispositions de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle.

Article 28

L'article 28 reproduit les dispositions de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution actuelle.

Article 29

L'article 29 reproduit les dispositions de l'article 16 de la Constitution actuelle.

Article 30

L'article 30 introduit une « clause transversale » dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droits subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'introduction de cette disposition transversale dans le texte même de la Constitution permet d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi. Le libellé de cet article nouveau est calqué sur les dispositions afférentes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Celle-ci évoque la nécessité d'une loi pour apporter des limitations aux libertés individuelles. Pareille précision n'est pas nécessaire dans le présent contexte, alors que toutes les dispositions des articles de la section sous examen, qui prévoient des restrictions aux libertés y énoncées, renvoient de façon expresse à la loi. Par ailleurs, la nouvelle disposition s'inspire des articles pertinents de la Convention européenne des droits de l'homme qui font référence au caractère nécessaire desdites limitations « *dans une société démocratique* ».

La Commission de Venise a relevé dans son avis relatif à la proposition de révision n°6030 que la CEDH exige pour toute limitation aux libertés publiques une base légale.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat craint, dans son quatrième avis complémentaire du 11 février 2020, « *des risques de malentendu sur la comparabilité du terme „loi“ au sens du droit international public comme du droit communautaire, d'une part, avec le terme de „loi“ tel qu'il est utilisé dans la Constitution luxembourgeoise* ».

Le Conseil d'Etat souligne, à juste titre, que sur le plan international le terme de « loi » (Law) est conçu dans une acceptation matérielle « *qui embrasse toute norme (ou Règle juridique) accessible et prévisible, qu'elle soit constitutionnelle, légale ou infra-légale (par exemple règlementaire) et qui peut même englober la jurisprudence* » (comme source du droit).

Par la suite le Conseil d'Etat clarifie lui-même dans ses développements la conception juridique luxembourgeoise de la notion de « loi » qui table sur une conception formelle de la « loi » (avis précité du Conseil d'Etat du 11 février 2020) en tant qu'« acte adopté par la Chambre des Députés au terme de la procédure dite législative ».

Il s'ensuit que toute restriction à une liberté publique doit être systématiquement soumise à son contrôle de conformité à la loi indépendamment du fait que les limitations soient enclenchées par l'Etat ou les communes (avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 et du 14 mars 2017).

Dans le même ordre d'idées et selon la doctrine juridique luxembourgeoise constante : « *La loi est l'expression solennelle du pouvoir souverain dans la sphère d'action intérieure de l'Etat.* » (Pierre Pescatore : Introduction à la Science du Droit, Université du Luxembourg, 2009)

Il importe de préciser immédiatement qu'à l'examen des doctrines juridiques des pays de la Grande Europe (pays membres du Conseil de l'Europe) les controverses relatives à la distinction entre la loi matérielle et la loi formelle perdurent.

Au plan national, la difficulté première d'un essai de clarification résulte déjà dans nos Constitutions successives de l'absence de la définition tant de la loi que du pouvoir législatif.

Il s'avère que les constituants, et ce depuis la première Constitution de 1841, se sont tournés vers les traditions politiques et juridiques pour cerner cette notion de la loi valable dans l'ordre constitutionnel luxembourgeois.

« *La loi est caractérisée normalement par son caractère normatif, c'est-à-dire par sa portée générale.* » (Pierre Pescatore, idem)

« La théorie de la loi matérielle est inacceptable dans notre droit constitutionnel parce qu'elle se trouve en contradiction avec la conception du pouvoir législatif comme pouvoir souverain. En effet, l'exercice du pouvoir suprême dans l'Etat ne connaît aucune limite juridique. C'est le principe de la plénitude d'attributions du Législatif. Le pouvoir souverain statue en pure opportunité et son action ne connaît que des limites qui sont d'ordre politique, économique, social et, en dernière analyse, d'ordre moral. »... et encore « Au sens constitutionnel (...) la loi n'est pas définie par son contenu. (...) La loi a un sens formel. » (avis du Conseil d'Etat du 15 janvier 1946 et Pierre Pescatore, idem).

En considération de la plus-value certaine de la clause transversale, consacrée par la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne depuis 2002, la Commission propose de la maintenir comme nouvel article 30. En effet, en dépit du rappel récurrent dans de nombreux articles de l'intervention obligatoire de la loi, il s'avère que cette clause transversale améliore considérablement la visibilité de la section relative aux libertés publiques et partant facilite la compréhension par les lecteurs.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Article 31

L'article 31 reprend, en la reformulant, la disposition de la première phrase du paragraphe 4 de l'article 11.

Article 31bis

Face aux sollicitations d'ancrer dans la Constitution les partenaires sociaux associés par voie consultative au fonctionnement des institutions de l'Etat, cet article introduit la notion du dialogue social. Cette notion, qui constitue une caractéristique du « modèle luxembourgeois », vise tous les organes professionnels impliqués dans le dialogue social. Elle englobe également l'organisation du dialogue entre employeurs et salariés au niveau de l'entreprise.

Article 31ter

L'article 31ter propose d'inscrire, à l'instar de plusieurs Constitutions d'Etats européens (Portugal, art. 65 ; Espagne, art. 47), le droit au logement dans la Constitution.

Cette disposition impose à l'Etat une obligation de moyens visant à veiller à ce que toute personne puisse vivre dans une situation matérielle respectueuse de la dignité humaine. L'obligation de l'Etat de veiller à ce que « toute personne » puisse disposer d'un logement approprié doit être vue en relation avec l'objectif de l'Etat de combattre la pauvreté.

Dans une résolution adoptée par la Chambre des Députés en date du 1^{er} février 2007, la Commission a été chargée « d'étudier l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise ».

Dans les considérants, les auteurs de cette résolution ont invoqué la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948 qui prévoit dans son article 25.1. que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

Ils ont également cité, à l'appui de leur résolution, la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, notamment l'article 31 de la Partie I qui précise que « toute personne a droit au logement », et le même article de la Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

Article 31quater

L'alinéa 1^{er} reprend la disposition de l'article 11bis de la Constitution actuelle, tout en la complétant par la notion de biodiversité.

Encore faut-il noter que la reconnaissance de la nature patrimoniale du territoire, qui consiste à lui conférer le statut de bien commun de l'humanité, n'a pas été retenue. Néanmoins, force est de constater que l'utilité collective joue un rôle décisif quand il s'agit de développer de nouvelles formes de production, d'utilisation et de gestion de biens et de services pour les membres d'une communauté.

L'alinéa 2 prévoit expressément que l'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique. Le libellé est inspiré du projet de loi constitutionnelle qui est actuellement en cours d'instruction en France³. En Belgique, il est envisagé d'inscrire également la politique climatique dans la Constitution.

Le libellé de l'alinéa 3 vise à renforcer la protection des animaux en tenant compte des nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne.

Le terme « protéger » entend prémunir les animaux contre les mauvais traitements leur infligés par les êtres humains.

Quant au terme « qualité », il vaut sans distinction pour tous les animaux.

Article 31quinquies

L'article 31 *quinquies* tient compte des idées évoquées lors de la consultation citoyenne en matière de protection du patrimoine et de la culture.

L'alinéa 1^{er}, qui s'inspire de l'article 23 de la Constitution belge, consacre l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel, c'est-à-dire le droit de tous les résidents d'être initiés, de contribuer et de participer aux activités culturelles, sans distinction de nationalité, d'âge, de sexe ou de situation économique et sociale. Une partie de la population, qu'elle souffre d'un handicap ou qu'elle vive dans une situation économique ou sociale difficile, est exclue de la vie culturelle. Or, la culture, constituant un outil de développement des capacités individuelles et collectives et jouant un rôle important dans la lutte contre l'exclusion sociale, doit être rendue accessible à tous. Il y a donc lieu de garantir l'accès de chaque individu à toute forme de culture, faute de quoi, l'épanouissement personnel ne sera pas possible.

L'alinéa 2 a trait à la protection du patrimoine culturel. Au regard des conflits d'intérêts qui peuvent se présenter en matière de protection du patrimoine culturel, il est censé donner un signal clair de la volonté de l'Etat d'en faire une priorité sociétale. Cette disposition vise tant le patrimoine matériel qu'immatériel.

Article 31sexies

En s'inspirant d'une idée résultant de la consultation citoyenne et afin de relever l'importance du développement de la recherche dans une société moderne, cet article introduit une obligation supplémentaire pour l'Etat qui est celle de la promotion de la liberté de la recherche scientifique. Il reviendra à l'Etat de décider de la manière dont il entend promouvoir cette liberté.

A souligner que la liberté de la recherche scientifique n'est pas absolue mais qu'elle doit respecter les valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques. Elle doit être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science.

Article 2.

L'insertion de cet article tient compte des observations du Conseil d'Etat relatives à la proposition de révision n°7700. Dans son avis du 9 mars 2021, le Conseil d'Etat propose en effet d'omettre le texte actuel de l'article 118 (120 actuel) et de lui substituer ce libellé qui sera repris dans chacune des quatre propositions de révision.

Le paragraphe 1^{er} fixe l'entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de révision. Il est proposé d'opter pour un délai suffisamment long pour permettre de procéder à toutes les modifications législatives et réglementaires qui s'imposent.

Le paragraphe 2 reprend la règle classique de l'abrogation du droit antérieur contraire, c'est-à-dire que les nouvelles dispositions l'emportent sur toutes les règles antérieures.

*

³ Le projet de loi constitutionnelle n° 577, adopté par l'Assemblée nationale le 16 mars 2021, prévoit de compléter l'article 1^{er} de la Constitution relatif à la préservation de l'environnement comme suit : « Elle garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique. »

**VI. TEXTE COORDONNE PROPOSE
PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE
LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de révision n°7755 dans la teneur qui suit :

*

**PROPOSITION DE REVISION
du chapitre II. de la Constitution**

Art. 1^{er}. Le chapitre II de la Constitution est libellé comme suit :

« Chapitre II. – Des droits et libertés

Section 1^{er}. – De la nationalité et des droits politiques

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

Art. 9bis. (1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l'article 52, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 9ter. La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Art. 10. La dignité humaine est inviolable.

Art. 10bis. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 10ter. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. – Des libertés publiques

Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne a le droit de fonder une famille.

Toute personne a droit au respect de sa vie familiale.

(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.

(6) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 11bis. Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 12. (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

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

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 13. Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

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

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 16. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 17. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Art. 18. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 19. La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 19bis. Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 19ter. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 20. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 21. Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 22. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

Art. 23. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Art. 24. Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 25. Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 26. (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 27. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 28. L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 29. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi.

Art. 30. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 31. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 31bis. L'Etat promeut le dialogue social.

Art. 31ter. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 31^{quater}. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

Art. 31^{quinquies}. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 31^{sexies}. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

Art. 2. (1) La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

Luxembourg, le 13 décembre 2021

Le Président,
Mars DI BARTOLOMEO

Le Rapporteur,
Simone BEISSEL

*

VII. TEXTE COORDONNE DE LA CONSTITUTION DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

TEXTE COORDONNE

TEXTE DE LA CONSTITUTION DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (tenant compte de la PPR 7414B)

du 17 octobre 1868,

(Mém. 23 du 22 octobre 1868, p. 220)

telle qu'elle a été modifiée par les révisions des

15 mai 1919	(Mém. 33 du 16 mai 1919, p. 529),
28 avril 1948	(Mém. 28 du 28 avril 1948, p. 649),
6 mai 1948	(Mém. 30 du 10 mai 1948, p. 685),
15 mai 1948	(Mém. 32 du 19 mai 1948, p. 717),
21 mai 1948	(Mém. 35 du 29 mai 1948, p. 797),
27 juillet 1956	(Mém. 41 du 20 août 1956, p. 927),
25 octobre 1956	(Mém. 52 du 3 novembre 1956, p. 1151),
27 janvier 1972	(Mém. A – 5 du 28 janvier 1972, p. 134; doc. parl. 1462),
13 juin 1979	(Mém. A – 55 du 9 juillet 1979, p. 1104 et 1105, doc. parl. 2173),
25 novembre 1983	(Mém. A – 100 du 1er décembre 1983, p. 2181, 2182 et 2183; doc. parl. 2703; Rectificatif: Mém. A – 107 du 19 décembre 1983, p. 2280),
20 décembre 1988	(Mém. A – 67 du 21 décembre 1988, p. 1273; doc. parl. 3230),
31 mars 1989	(Mém. A – 21 du 14 avril 1989, p. 259 et 260; doc. parl. 3232 et 3238),
20 avril 1989	(Mém. A – 27 du 11 mai 1989, p. 535; doc. parl. 3234),

13 juin 1989	(Mém. A – 46 du 10 juillet 1989, p. 857, 858, 859 et 860; doc. parl. 3227, 3228, 3229, 3231, 3233, 3236),
16 juin 1989	(Mém. A – 46 du 10 juillet 1989, p. 860; doc. parl. 3237),
19 juin 1989	(Mém. A – 46 du 10 juillet 1989, p. 861; doc. parl. 3235),
23 décembre 1994	(Mém. A – 116 du 24 décembre 1994, p. 2732 et 2733; doc. parl. 3981),
12 juillet 1996	(Mém. A – 45 du 12 juillet 1996, p. 1318; doc. parl. 4152 et 4153),
12 janvier 1998	(Mém. A – 2 du 20 janvier 1998, p. 10, 11 et 12; doc. parl. 3895, 3922, 3908, 3912, 3913 et 3925),
29 avril 1999	(Mém. A – 49 du 5 mai 1999, p.1174; doc. parl. 3923A et 3900),
2 juin 1999	(Mém. A – 63 du 8 juin 1999, p. 1412; doc. parl. 3897, 3898, 3903, 3904, 3905 et 4531),
8 août 2000	(Mém. A – 83 du 25 août 2000, p. 1965; doc. parl. 4634),
18 février 2003	(Mém. A – 29 du 21 février 2003, p. 444; doc. parl. 5035),
19 décembre 2003	(Mém. A – 185 du 31 décembre 2003, p. 3969; doc. parl. 4765),
26 mai 2004	(Mém. A – 81 du 7 juin 2004, p. 1164; doc. parl. 3924),
26 mai 2004	(Mém. A – 81 du 7 juin 2004, p. 1164; doc. parl. 5039 et 5047),
19 novembre 2004	(Mém. A – 186 du 25 novembre 2004, p. 2784; doc. parl. 4754),
21 juin 2005	(Mém. A – 87 du 24 juin 2005, p. 1638; doc. parl. 5414),
1er juin 2006	(Mém. A – 100 du 14 juin 2006, p. 1826; doc. parl. 4939 et 4285),
13 juillet 2006	(Mém. A – 124 du 19 juillet 2006, p. 2140; doc. parl. 3923B),
29 mars 2007	(Mém. A – 48 du 30 mars 2007, p. 842; doc. parl. 3923C),
24 octobre 2007	(Mém. A – 192 du 29 octobre 2007, p. 3466; doc. parl. 5596),
31 mars 2008	(Mém. A – 37 du 2 avril 2008, p. 600; doc. parl. 5673),
23 octobre 2008	(Mém. A – 213 du 28 décembre 2008, p. 3184; doc. parl. 5672),
23 octobre 2008	(Mém. A – 213 du 28 décembre 2008, p. 3184; doc. parl. 5595),
12 mars 2009	(Mém. A – 43 du 12 mars 2009, p. 586; doc. parl. 5967),
18 octobre 2016	(Mém. A – 215 du 20 octobre 2016, p. 4026; doc. parl. 6894),
13 octobre 2017	(Mém. A – 908 du 16 octobre 2017; doc. parl. 6938).
6 décembre 2019	(Mém. A – 831 du 10 décembre 2019; doc. parl. 7474A).
15 mai 2020	(Mém. A – 406 du 15 mai 2020; doc. parl. 7414B).

*

TEXTE COORDONNE

(Révision du 12 janvier 1998)

« Chapitre I^{er}.– De l'Etat, de son territoire et du Grand-Duc

Art. 1^{er}. Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. »

Art. 2. Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.

Art. 3. La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1^{er} du traité de Londres du 11 mai 1867.

Art. 4. *(Révision du 12 janvier 1998)* « La personne du Grand-Duc est inviolable. »

Art. 5. *(Révision du 25 novembre 1983)* « (1) Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment suivant :

(2) « Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ainsi que les libertés publiques et individuelles. » »

Art. 6. Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille.

Art. 7. Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité.

En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence. – Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance.

Art. 8. (*Révision du 25 novembre 1983*) « (1) Lors de son entrée en fonctions, le Régent prête le serment suivant :

(2) « Je jure fidélité au Grand-Duc. Je jure d'observer la Constitution et les lois du pays. » »

Chapitre II. – Des droits et libertés

Section 1^{re}. – De la nationalité et des droits politiques

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

Art. 9bis. (1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l'article 52, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 9ter. La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Art. 10. La dignité humaine est inviolable.

Art. 10bis. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 10ter. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. – Des libertés publiques

Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne a le droit de fonder une famille.

Toute personne a droit au respect de sa vie familiale.

(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.

(6) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 11bis. Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 12. (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

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

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 13. Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 16. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 17. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Art. 18. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 19. La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 19bis. Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 19ter. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 20. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 21. Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 22. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

Art. 23. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Art. 24. Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 25. Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 26. (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 27. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 28. L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 29. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi.

Art. 30. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 31. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 31bis. L'Etat promeut le dialogue social.

Art. 31ter. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 31quater. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

Art. 31quinquies. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 31sexies. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

Chapitre III.– De la Puissance souveraine

Art. 32. *(Révision du 15 mai 1919)* « (1) »⁴ La puissance souveraine réside dans la Nation.

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

« (2) »² « Le Grand-Duc »⁵ n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution. »

(Révision du 18 octobre 2016)

« (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés 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. »

(Révision du 13 octobre 2017)

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

4 Numérotation introduite par la révision du 19 novembre 2004.

5 Ainsi modifié par la révision du 19 novembre 2004

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise. »

(Révision du 31 mars 2008)

« **Art. 32bis.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. »

§ 1^{er}. – De la Prérogative du Grand-Duc

Art. 33. *(Révision du 12 janvier 1998)* « Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays. »

Art. 34. *(Révision du 12 mars 2009)* « Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. »

Art. 35. Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.

Art. 36. *(Révision du 19 novembre 2004)* « Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. »

Art. 37. *(Révision du 25 octobre 1956)* « Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

Les traités visés au Chapitre III, § 4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »⁶.

Les traités secrets sont abolis.

Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.

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

Le Grand-Duc commande la force armée ; il déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre émis dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »⁷ de la Constitution. »

Art. 38. Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.

Art. 39. Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi.

Art. 40. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

Art. 41. Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

⁶ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

⁷ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

Art. 42. Le Grand-Duc peut se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché.

Ce représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs.

Art. 43. (*Révision du 6 mai 1948*) « La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an.

Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation. »

Art. 44. (*Révision du 6 mai 1948*) « Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. »

Art. 45. (*Révision du 13 juin 1989*) « Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. »

§ 2. – De la Législation

Art. 46. L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.

Art. 47. Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption.

La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de lois.

Art. 48. L'interprétation des lois par voie d'autorité ne peut avoir lieu que par la loi.

§ 3. – De la Justice

Art. 49. La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

« § 4. – Des pouvoirs internationaux »⁸

(*Révision du 25 octobre 1956*)

« **Art. 49bis.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international. »

Chapitre IV.– De la Chambre des Députés

Art. 50. La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.

Art. 51. (1) (*Révision du 21 mai 1948*) « Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. »

(2) (*Révision du 21 mai 1948*) « L'organisation de la Chambre est réglée par la loi. »

(3) (*Révision du 20 décembre 1988*) « La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »⁹ fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. »

(4) (*Révision du 21 mai 1948*) « L'élection est directe. »

⁸ Le §4 a été inséré par la révision du 25 octobre 1956.

⁹ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

(5) (*Révision du 21 mai 1948*) « Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. »

(6) (*Révision du 18 février 2003*) « Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales :

- le Sud avec les cantons d’Esch-sur-Alzette et Capellen ;
- le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch ;
- le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden ;
- l’Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach ».

(7) (*Révision du 21 mai 1948*) « Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. »

Art. 52. (*Révision du 27 janvier 1972*) « Pour être électeur, il faut :

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° être âgé de dix-huit ans accomplis.

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. »

(*Révision du 18 février 2003*)

« Pour être éligible, il faut :

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° être âgé de dix-huit ans accomplis ;
- 4° être domicilié dans le Grand-Duché ».

(*Révision du 27 janvier 1972*)

« Aucune autre condition d’éligibilité ne pourra être requise. »

Art. 53. (*Révision du 13 juin 1989*) « Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles :

- 1° les condamnés à des peines criminelles ;
- 2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation ;
- 3° les majeurs en tutelle.

Aucun autre cas d’exclusion ne pourra être prévu.

Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l’ont perdu par condamnation pénale. »

Art. 54. (*Révision du 15 mai 1948*) « (1) Le mandat de député est incompatible :

- 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement ;
- 2° avec celles de membre du Conseil d’Etat ;
- 3° avec celles de magistrat de l’Ordre judiciaire ;
- 4° avec celles de membre de la Cour¹⁰ des comptes ;
- 5° avec celles de commissaire de district ;
- 6° avec celles de receveur ou agent comptable de l’Etat ;
- 7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.

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

¹⁰ Le mot « Chambre des comptes » est ainsi remplacé à partir du 1^{er} janvier 2000, en vertu de l’art. 13(2) de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

(3) Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.

Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. »

Art. 55. Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.

Art. 56. (*Révision du 27 juillet 1956*) « Les députés sont élus pour cinq ans. »

Art. 57. (*Révision du 25 novembre 1983*) « (1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

(2) A leur entrée en fonctions, ils prêtent le serment qui suit :

« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. »

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

Art. 58. Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Art. 59. Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

Art. 60. (*Révision du 6 mai 1948*) « A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. »

Art. 61. Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement.

Art. 62. Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

La Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

Art. 63. (...) (*abrogé par la révision du 26 mai 2004*)

Art. 64. La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

(*Révision du 26 mai 2004*)

« **Art. 65.** La Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Ce vote intervient toujours par appel nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. »

Art. 66. La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

Art. 67. Il est interdit de présenter en personne des pétitions à la Chambre.

La Chambre a le droit de renvoyer aux membres du Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. – Les membres du Gouvernement donneront des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre le demandera.

La Chambre ne s'occupe d'aucune pétition ayant pour objet des intérêts individuels, à moins qu'elle ne tende au redressement de griefs résultant d'actes illégaux posés par le Gouvernement ou les autorités ou que la décision à intervenir ne soit de la compétence de la Chambre.

(Révision du 1^{er} juin 2006)

« **Art. 68.** Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

(Révision du 1^{er} juin 2006)

« **Art. 69.** A l'exception des cas visés par l'article 68, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.

Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre.

L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. »

Art. 70. La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

Art. 71. Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché.

Art. 72. *(Révision du 6 mai 1948)* « (1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.

(2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement ; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés.

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

Art. 73. (...) *(abrogé par la révision du 12 janvier 1998)*

Art. 74. Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre.

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

Art. 75. *(Révision du 6 mai 1948)* « Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. »

Chapitre V.– Du Gouvernement du Grand-Duché

Art. 76. Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.

(Révision du 19 novembre 2004)

« Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. »

Art. 77. Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement.

Art. 78. Les membres du Gouvernement sont responsables.

Art. 79. Il n'y a entre les membres du Gouvernement et le Grand-Duc aucune autorité intermédiaire.

Art. 80. (*Révision du 12 janvier 1998*) « Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre peut demander leur présence. »

Art. 81. En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.

Art. 82. La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilités, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées.

Art. 83. Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre.

« Chapitre Vbis.– Du Conseil d'Etat »¹¹

(*Révision du 12 juillet 1996*)

« **Art. 83bis.** Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déferées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.

L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. »

Chapitre VI.– De la Justice

Art. 84. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Art. 85. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 86. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

Art. 87. Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice.

Art. 88. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

Art. 89. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Art. 90. Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice.

Art. 91. (*Révision du 20 avril 1989*) « Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. » – Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. – Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.

Art. 92. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

¹¹ Chapitre introduit par la révision du 12 juillet 1996.

Art. 93. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

Art. 94. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

(Révision du 19 juin 1989)

« La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. »

Art. 95. Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. – La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

(Révision du 12 juillet 1996)

« **Art. 95bis.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.

(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.

(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.

(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.

(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif. »

(Révision du 12 juillet 1996)

« **Art. 95ter.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.

(Révision du 6 décembre 2019)

« (3) La Cour Constitutionnelle est composée :

1° de neuf membres effectifs :

a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;

b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.

Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables. »

(Révision du 6 décembre 2019)

« (4) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres.

Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres. »

(Révision du 12 juillet 1996)

« (« 5 »)¹² L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. »

(Révision du 15 mai 2020)

« (6) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution par un arrêt de la Cour Constitutionnelle cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi, à moins que la Cour Constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. »

Chapitre VII.– De la Force publique

Art. 96. Tout ce qui concerne la force armée est réglé par la loi.

Art. 97. *(Révision du 13 juin 1989)* « L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi. »

Art. 98. Il peut être formé une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi.

Chapitre VIII.– Des Finances

Art. 99. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. – Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. – *(Révision du 16 juin 1989)* « Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise. – Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise. »¹³

– Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. – Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal. – La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera les nécessités relativement aux impositions communales.

Art. 100. Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. – Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

Art. 101. Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.

Art. 102. Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôts au profit de l'Etat ou de la commune.

Art. 103. Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.

Art. 104. Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. – Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

¹² Numérotation implicitement modifiée par la révision du 6 décembre 2019.

¹³ Voir loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, art. 80 (Mém. A – 68 du 11 juin 1999, p. 1448; doc. parl. 4100).

(Révision du 2 juin 1999)

« **Art. 105.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. »

Art. 106. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.

Chapitre IX.– Des Communes

Art. 107. *(Révision du 13 juin 1979)* « (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. »

(Révision du 23 décembre 1994)

« (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune ; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. »

(Révision du 13 juin 1979)

« (3) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil. »

(Révision du 23 décembre 1994)

« (4) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »¹⁴ de la Constitution. »

(Révision du 13 juin 1979)

« (5) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.

(6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

Art. 108. La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

¹⁴ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

« Chapitre X.– Des Etablissements publics »¹⁵

(Révision du 19 novembre 2004)

« **Art. 108bis.** La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

« Chapitre XI. »¹⁶ – Dispositions générales

Art. 109. La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. – Le siège du Gouvernement ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves.

Art. 110. *(Révision du 25 novembre 1983)* « (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.

(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant :
« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. » »

Art. 111. Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 112. Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

Art. 113. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

(Révision du 19 décembre 2003)

« **Art. 114.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. »

Art. 115. *(Révision du 12 janvier 1998)* « Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. »

« Chapitre XII. »¹⁷ – Dispositions transitoires et supplémentaires

Art. 116. Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.

¹⁵ Chapitre introduit par la révision du 19 novembre 2004.

¹⁶ Numérotation du chapitre ainsi modifiée par la révision du 19 novembre 2004.

¹⁷ Numérotation du chapitre ainsi modifiée par la révision du 19 novembre 2004

(...) *(alinéa 2 abrogé par la révision du 13 juin 1979)*

Art. 117. A compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, tous les décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires, sont abrogés.

(Révision du 8 août 2000)

« **Art. 118.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut. »

Art. 119. En attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur.

Art. 120. Jusqu'à la promulgation des lois et règlements prévus par la Constitution, les lois et règlements en vigueur continuent à être appliqués.

Art. 121. (...) *(abrogé par la révision du 31 mars 1989)*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7755/12

N° 7755¹²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE REVISION

du chapitre II de la Constitution

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(13.12.2021)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président ; Mme Simone BEISSEL, Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, André BAULER, Mme Francine CLOSENER, M. Georges ENGEL, M. Léon GLODEN, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, M. Charles MARGUE, Mme Nathalie OBERWEIS, M. Gilles ROTH, MM. Claude WISELER, Michel WOLTER, Membres.

*

SOMMAIRE

- I. Antécédents
- II. Considérations générales
- III. Avis
 - a. Avis du Conseil d'Etat
 - b. Avis des Chambres professionnelles
 - c. Avis des autorités judiciaires
 - d. Avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises
 - e. Avis de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher
 - f. Avis de la Commission nationale pour la protection des données
 - g. Prise de position du Gouvernement
- IV. Présentation du Chapitre II
- V. Commentaire des articles
- VI. Texte coordonné proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
- VII. Texte coordonné de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg

*

I. ANTECEDENTS

La proposition de révision sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 29 avril 2021 par Madame Simone Beissel, Députée, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Député, Monsieur Léon Gloden, Député, Monsieur Charles Margue, Député.

Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

La proposition de révision a été avisée par le Conseil d'Etat le 22 juin 2021.

Le 21 juillet 2021, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (la « Commission ») a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 23 juillet 2021, la Commission a désigné Madame Simone Beissel comme rapporteur de la proposition de révision.

Lors de sa réunion du 23 novembre 2021, la Commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 29 octobre 2021.

Le 13 décembre 2021, la Commission a adopté le présent rapport avec une majorité de voix pour, une voix contre (M. Fernand Kartheiser) et une abstention (Mme Nathalie Oberweis).

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le consensus atteint en 2018 d'élaborer une nouvelle Constitution ayant été remis en question, il a fallu s'accorder sur une feuille de route alternative. Il a donc été convenu de revenir à l'idée d'origine de proposer une révision substantielle de la Constitution actuelle au lieu d'élaborer un tout nouveau texte constitutionnel. Les étapes à suivre et les modernisations à achever ont été établies sur base d'un accord politique entre la majorité des partis, constituée par le DP, LSAP, déi gréng et le CSV. La volonté d'actualiser le texte constitutionnel étant commune auxdits partis, une liste provisoire de révisions ponctuelles à achever a été arrêtée. Il a également été décidé de procéder à la révision de la Constitution par étapes et en blocs. En outre, les partis se sont mis d'accord sur le principe que les travaux de révision et de modernisation soient faits en conformité avec le travail effectué au cours des quinze dernières années, les avis et la consultation des citoyens « Är Virschléi » effectuée en 2015.

La présente proposition de révision représente la troisième étape de la réforme fondamentale de la Constitution. Portant sur le chapitre 2 de la Constitution, cette proposition de révision est dédiée aux droits et libertés. Ainsi, le chapitre regroupe les droits fondamentaux, les libertés publiques et les objectifs à valeur constitutionnelle – droits et valeurs dont l'importance pour tout pays et toute société démocratique sont indéniables. Dans cet esprit, la proposition de révision du texte actuel ajoute toute une série de nouveaux droits et libertés, pour la formulation desquels les auteurs se sont inspirés de textes constitutionnels étrangers et de textes internationaux dont les Luxembourgeois bénéficient également à ce jour.

Ce chapitre fait également l'objet d'un nouvel agencement par rapport à la Constitution actuellement en vigueur. Ne voulant pas opérer un changement brutal ou une cassure avec le texte actuel, la proposition a toutefois comme ambition de donner plus de cohérence au texte en regroupant certaines dispositions, tout en modernisant et en complétant le texte constitutionnel actuel.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

III. AVIS

a. Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis son avis le 22 juin 2021.

Selon le Conseil d'État la proposition reprend sur de nombreux points les textes proposés dans le cadre de la révision n° 6030 qui a déjà fait l'objet de différents avis du Conseil d'État dans le passé. Par conséquent, la Haute Corporation se limite à commenter les dispositions qui se distinguent de celles retenues dans la proposition antérieure.

Le Conseil d'État note que le libellé du chapitre II de la Constitution reprend la référence aux deux concepts de droits et libertés figurant dans l'intitulé du chapitre II actuel, sans pour autant faire référence aux qualificatifs de « fondamentaux » pour caractériser les droits et de « publiques » pour caractériser les libertés. Le Conseil d'État note également que le chapitre est articulé en quatre sections, notamment les sections « De la nationalité et des droits politiques », « Des droits fondamentaux », « Des libertés publiques » et des « objectifs à valeur constitutionnelle ». La Haute Corporation marque son accord avec cette articulation en catégories de droits qui correspond à celle retenue dans la proposition de révision n° 6030.

Dans la section 3 sur les libertés publiques, la seule différence substantielle que constate le Conseil d'État concerne la disposition qui consacre le principe de la présomption d'innocence. Le Conseil d'État s'interroge sur la place du nouveau dispositif dans la section relative aux libertés publiques, alors qu'il aurait pu être inscrit au paragraphe réservé aux « garanties du justiciable » du chapitre VI relatif à la justice. Le Conseil d'État reconnaît toutefois que le principe de la présomption d'innocence revêt une portée qui va au-delà du procès pénal proprement dit. Selon la Haute Corporation, la consécration du principe dans le cadre des libertés publiques se justifie encore dans la mesure où la présomption d'innocence peut être invoquée comme limite à d'autres libertés publiques, telles la liberté d'expression et la liberté de la presse.

Concernant l'article 30, le Conseil d'État voudrait rappeler que le dispositif tel que prévu implique qu'au-delà des dispositions spécifiques prévoyant une restriction de la liberté publique par voie de loi, toute limitation de l'exercice des libertés publiques devra désormais être expressément prévue par la loi formelle, y inclus les libertés publiques dans le cadre desquelles le texte constitutionnel ne renvoie pas expressément à une restriction légale.

En ce qui concerne la sauvegarde de la biodiversité, le Conseil d'État considère qu'à part un message symbolique, l'ajout ne revêt aucune plus-value en tant qu'objectif constitutionnel, dès lors que la conservation de la nature implique logiquement la préservation de la biodiversité.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis un avis complémentaire le 29 octobre 2021.

Concernant le transfert de la disposition relative au respect de la vie familiale et du droit de fonder une famille, tout comme celle relative aux droits de l'enfant à la section relative aux libertés publiques, le Conseil d'État souligne que les auteurs entendent consacrer deux droits différents. La Haute Corporation remarque que le droit au respect de la vie familiale constitue un droit subjectif justiciable. Selon le Conseil d'État, les auteurs de l'amendement, dès lors, le protègent conformément à l'article 30 de la Constitution consacrant la clause transversale et s'alignent en ceci sur les prescriptions pertinentes des traités internationaux applicables en la matière.

Toutefois, le Conseil d'État relève que les auteurs n'ont apporté aucune modification au libellé de la disposition dont la formulation refléterait un objectif à atteindre et qui, selon la Haute Corporation, est inadaptée aux droits subjectifs justiciables que la Constitution entreprend de garantir. Le Conseil d'État insiste à ce que la disposition soit reformulée.

En référence au « droit » de fonder une famille, le Conseil d'État relève que ni la Cour européenne des droits de l'homme ni la Cour de justice de l'Union européenne n'ont jusqu'à présent reconnu le « droit » de fonder une famille comme un droit subjectif justiciable. La Haute Corporation note encore qu'aucun traité international n'impose, ni empêche la protection de ce « droit » au titre d'un droit subjectif justiciable. Par conséquent, le Conseil d'État appelle à la prudence pour ce qui est de la

consécration d'un droit subjectif justiciable de fonder une famille, et propose de la maintenir parmi les objectifs à valeur constitutionnelle, sans toutefois émettre d'opposition formelle.

Se référant à la consécration des « droits de l'enfant », le Conseil d'État se dit d'accord avec l'avis du Parquet général qui dit que « compte tenu de la primauté du droit de l'Union, une Constitution ne saurait « dégrader » en objectif à valeur constitutionnelle un droit fondamental garanti par la Charte », et qui favorise son insertion à la section des libertés publiques. Dans ce contexte, le Conseil d'État estime qu'il y a également lieu de procéder à une reformulation de la disposition.

b. Avis des Chambres professionnelles

Chambre des Salariés

La Chambre des Salariés, ci-après « CSL », a émis son avis le 29 juin 2021 et un avis complémentaire le 19 octobre 2021.

La CSL regrette que le désaccord entre partis politiques au sein de la Chambre ait empêché une réforme constitutionnelle de fond en comble et aboutisse à une révision constitutionnelle par étapes, beaucoup moins ambitieuse que le projet de réforme initial. En outre, tel qu'exprimé dans son avis complémentaire, la CSL a du mal à suivre l'approche du législateur à réviser les différentes parties de texte dans la chronologie telle que proposée et trouve quasiment impossible de suivre les textes déposés en cours de route.

La CSL se prononce pour la subdivision en deux sections du Chapitre II « Des droits et libertés », notamment une section consacrée aux droits fondamentaux et une section consacrée aux libertés – cette dernière étant de nouveau subdivisée en deux sous-sections : une sous-section consacrée aux libertés publiques et une autre sous-section consacrée aux droits économiques, sociaux et culturels.

En outre, la CSL s'interroge sur le bien-fondé de l'existence d'une section à part consacrée à la « nationalité et aux droits politiques ». Selon la CSL, la nationalité et les droits politiques y attachés ne méritent pas une qualification *sui generis* mais constituent une composante du principe d'égalité devant la loi. De plus, l'intitulé et l'expression « objectifs à valeur constitutionnelle » sont considérés beaucoup trop flous et dépourvus de valeur par la CSL qui remarque qu'il n'est pas clair si ces valeurs constituent des droits ou des libertés, alors qu'en réalité il ne s'agirait que de bonnes intentions dépourvues de caractère coercitif. Pour la CSL, l'intitulé sous référence devrait être remplacé par l'expression « droits sociaux, économiques et culturels » et qu'aux dispositions qui s'y réfèrent devrait être attribuée une invocabilité devant les juridictions nationales.

Enfin, la CSL considère que les articles consacrés aux libertés syndicales et au droit de grève ainsi que ceux consacrés à la sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs méritent une nouvelle sous-section libellée « Des droits économiques, sociaux et culturels ».

Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers a émis son avis le 9 juillet 2021.

Malgré l'orientation proclamée moderne de la Constitution nouvelle, la Chambre des Métiers regrette que de nombreuses choses qui, selon elle, auraient mérité d'être dites, ne le soient pas. Pour la Chambre des Métiers, le fait de toucher à la Constitution d'une manière aussi profonde que le font les auteurs comporte un risque latent de conflits, aussi bien avec les normes supérieures, qu'avec les normes inférieures.

Ainsi, la Chambre des Métiers s'interroge sur la normativité des objectifs de valeur constitutionnelle. Le texte comportant à plusieurs endroits clairement l'obligation pour l'État de veiller au respect de droits, la Chambre des Métiers soulève une ambiguïté entre la clarté des dispositions et la faible normativité que les auteurs attribuent aux objectifs à valeur constitutionnelle. Alors que les libertés sont bien circonscrites et, selon la chambre professionnelle, avec une précision remarquable, la Chambre des Métiers se pose la question s'il est opportun d'entrer dans un tel détail. La Chambre des Métiers se voit amenée à devoir se poser la question quelle est la portée individuelle de chaque objectif de valeur constitutionnelle, surtout que, suivant la Chambre des Métiers, les formulations utilisées commandent plus qu'ils ne recommandent.

Finalement, la Chambre des Métiers considère que le choix de fixer tels concepts dans la Constitution plutôt que tels autres n'est pas un choix neutre. Pour la Chambre des Métiers, la proposition de révision sous référence procède à une refonte du chapitre II de la Constitution sur les libertés publiques et les droits fondamentaux qui déterminent les traits marquants de notre société. Par conséquent, la révision sous examen serait, selon la Chambre des Métiers, sensée en même temps refléter et diriger la vie sociale des citoyens du Luxembourg. La Chambre des Métiers en conclut qu'un large consensus de la société civile luxembourgeoise pour une nouvelle Constitution serait donc de mise.

Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, ci-après « CHFEP », a émis son avis le 16 juillet 2021 et un avis complémentaire le 7 octobre 2021.

La CHFEP critique la révision par étapes de la Constitution actuelle et qui substitue une révision d'ensemble pour mener à une Constitution nouvelle. La CHFEP trouve également regrettable que le chapitre II du texte de la révision commence par les dispositions relatives à la nationalité et aux droits politiques. Pour la CHFEP, la dignité humaine et donc les dispositions y afférentes constituent la base des droits fondamentaux. Selon la CHFEP, tout lecteur du texte constitutionnel prévu par la proposition de révision qui ne connaît pas les manœuvres politiques qui ont conduit à sa structuration nouvelle, pourrait interpréter l'ordonnancement du chapitre II comme la volonté du Constituant d'accorder à la nationalité luxembourgeoise et aux droits politiques un rang de priorité par rapport aux droits fondamentaux.

La CHFEP estime que la formulation selon laquelle « les Luxembourgeois sont égaux devant la loi » mérite d'être adaptée puisqu'elle n'est plus en accord avec le droit européen et les traités internationaux. Le paragraphe (2), qui prévoit que « nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles » est trop vague pour la CHFEP. La CHFEP approuve quant au principe l'ajout relatif à la présomption d'innocence, mais donne à considérer qu'une reformulation du texte serait éventuellement requise afin d'éviter des discussions sur la compréhension.

Les dispositions garantissant la sauvegarde de la biodiversité et le renforcement de la protection des animaux trouvent l'accord de la CHFEP. En ce qui concerne les notions de « dérèglement climatique » et de « neutralité climatique », la CHFEP les considère trop vagues et craint qu'elles ne puissent engendrer un flou juridique.

Dans son avis complémentaire, la CHFEP note que les amendements parlementaires à la proposition de révision constitutionnelle concernant les dispositions relatives au droit de fonder une famille et la protection de l'intérêt de l'enfant ainsi que la liberté de recherche n'appellent pas de remarques spécifiques. Cependant, ayant constaté qu'il n'a pas été tenu compte des considérations qu'elle avait formulées dans son avis du 16 juillet, la CHFEP rappelle brièvement les observations les plus importantes y mentionnées.

c. Avis des autorités judiciaires

Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg

L'avis du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg est daté du 15 juillet 2021.

Le tribunal note que la proposition de révision du chapitre II prend en considération les observations et recommandations émises par le Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2012 quant à la structure du chapitre pour consacrer une section aux droits fondamentaux et une section aux libertés publiques. Les auteurs auraient également suivi les recommandations émises par la Commission de Venise dans son avis intérimaire du 14 décembre 2009 ainsi que celles du Conseil d'État concernant l'insertion d'une « clause transversale ».

Les articles 9 à 29 n'appellent pas d'observations particulières du tribunal, s'agissant de maintenir une partie importante des dispositions actuelles et d'introduire dans la nouvelle constitution des droits consacrés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Finalement, le tribunal considère qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la pertinence des objectifs à valeur constitutionnelle, dont certains ont été retenus à la suite de la participation citoyenne

initiée par la Chambre des Députés dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision de la Constitution.

Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg

Le Parquet général a émis son avis le 7 juillet 2021.

Au niveau des droits fondamentaux, notamment aux dispositions visés à l'article 10^{ter}, le Parquet note qu'elles n'appellent pas de commentaires, sauf à noter que l'intégralité des libertés sous examen font déjà partie de notre droit positif. En ce qui concerne les droits fondamentaux garantis dans la Charte, le Parquet estime que leur inscription dans la nouvelle Constitution permet d'en étendre la garantie à des situations ne relevant pas de la mise en œuvre du droit de l'Union. Pareillement, selon le Parquet, la section intitulée « Des libertés publiques » contiendrait également essentiellement des dispositions reprises de la Charte et de la CEDH faisant déjà partie de notre droit positif, mais dont la protection serait dès lors davantage garantie, même dans le cas de situations ne relevant pas de la mise en œuvre du droit de l'Union.

Concernant l'introduction d'une clause transversale régissant les limitations de l'exercice des libertés publiques à l'article 30, le Parquet note qu'il en résulte un risque de malentendus comme la notion de « loi » n'est pas la même dans la CEDH et dans la Charte, d'une part, et en droit constitutionnel luxembourgeois, d'autre part. Selon le Parquet, il serait indiqué de préciser la portée de cette notion dans le cadre de la clause transversale prévue à l'article 30.

Le Parquet se dit surpris de retrouver parmi les objectifs à valeur constitutionnelle des droits consacrés comme droits positifs par la Charte et par le CEDH et cite les exemples du droit au respect de la vie familiale et du droit au respect de la vie privée. Pour le Parquet il semble artificiel de consacrer le droit au respect de la vie privée comme liberté publique, mais de ne faire figurer le droit au respect de la vie familiale que parmi les objectifs à valeur constitutionnelle au motif que des incertitudes seraient engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle.

Compte tenu de la primauté du droit de l'Union, selon le Parquet, une Constitution ne saurait « dégrader » en objectif à valeur constitutionnelle un droit fondamental garanti par la Charte, et les dispositions concernées devraient être précisées afin de ne pas se trouver en contradiction avec le droit de l'Union.

d. Avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, ci-après « SYVICOL », a émis son avis le 12 juillet 2021.

À propos du nouvel article qui dispose que « l'État organise l'enseignement et en garantit l'accès », le SYVICOL considère que l'État s'attribue par cette voie deux missions qui sont remplies actuellement, au moins en partie, par les communes. Le SYVICOL présume une volonté d'écarter les communes de la mise en œuvre de l'enseignement fondamental et demande que l'implication de ces dernières au niveau de l'enseignement fondamental soit maintenue par une disposition constitutionnelle afférente sous peine d'une opposition à toute participation financière future de la part des communes. Le SYVICOL se demande en outre si la révision proposée est compatible avec les lois en vigueur, notamment la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui confère aux communes un rôle essentiel dans le cadre de l'organisation de l'enseignement fondamental et toute une série de missions concrètes lors de la mise en œuvre de ce dernier.

Se référant aux locaux et aux équipements scolaires comprenant de plus en plus de matériel informatique fournis par les communes, le SYVICOL estime que les communes participent non seulement à l'organisation de l'enseignement fondamental, mais elles contribuent également à garantir l'accès à l'enseignement en mettant à disposition les infrastructures et l'équipement technique, deux missions que le texte proposé attribuerait, selon le SYVICOL, directement à l'État.

Pour le SYVICOL, il est inconcevable que les missions actuelles des communes en matière d'enseignement fondamental soient purement et simplement reprises par l'État. Il s'oppose à la formulation de l'article y afférent et demande son remplacement par une disposition permettant aux communes de pouvoir maintenir leur rôle actuel.

e. Avis de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, ci-après « OKAJU », a émis son avis le 23 juillet 2021.

Pour l'OKAJU, les droits des enfants ne doivent absolument pas être mentionnés sous la rubrique « Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle ». Le risque encouru serait celui que ces droits seraient alors assimilés à une orientation politique facultative, mais non-contraignante. Ceci risquerait alors fortement à porter préjudice aux maints efforts entrepris par le législateur au cours des dernières décennies afin de renforcer la protection des enfants contre toutes les formes de violence, la promotion de la participation et la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le législateur luxembourgeois est appelé à se prononcer par rapport à l'importance accordée véritablement au respect de leurs droits et de donner un message clair, fort et univoque aux enfants et aux jeunes. Pour l'OKAJU, il est l'heure de reconnaître l'enfant comme sujet de droit, d'inscrire les droits de l'enfant dans le consensus sociétal et non négociable du « vivre ensemble » pour toute personne se trouvant sur le territoire du Grand-Duché, d'empêcher toute relativisation dangereuse des droits de l'enfant et de favoriser une justice et administration adaptées aux enfants.

L'OKAJU rejoint la constatation de l'ORK que les discussions autour des droits de l'enfant illustrent bien le fait que la prise en compte de ces derniers par le législateur ne va pas de soi, et se félicite que suite à l'intervention de l'ORK et de l'ANCES dans le cadre de la participation citoyenne en 2016, les droits de l'enfant ont trouvé leur place dans le texte. L'ORK salue le fait que le texte fait référence aux trois dimensions de la CDE, notamment la protection, la participation et la provision.

Bien que les enfants soient détenteurs de droits fondamentaux, l'OKAJU rappelle que, contrairement aux adultes, ils ne peuvent pas les revendiquer eux-mêmes et, dès lors, nécessitent une protection spéciale. Pour l'OKAJU, les intérêts de l'enfant et les droits de participation sont encore trop souvent négligés, en particulier dans la pratique judiciaire et administrative.

Finalement, en rappelant des critiques de l'ORK, l'OKAJU rappelle que le champ d'application des droits de l'enfant doit s'appliquer à tous les domaines et à tous les niveaux de la société, non seulement au cercle familial. En parlant de la famille, l'OKAJU note que le droit de l'enfant de grandir dans un cadre familial devrait être central et traité séparément afin de devenir visible.

f. Avis de la Commission nationale pour la protection des données

La Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », a émis son avis le 29 octobre 2021

La CNPD n'a pas d'observations à formuler concernant les amendements à la révision du chapitre II. Cependant, elle attire l'attention sur l'article 24 de la proposition de révision. Selon la CNPD, la deuxième phrase de l'article 24, traitant sur l'autodétermination informationnelle, et le deuxième paragraphe de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne diffèrent de par leurs formulations, leur sens et leurs conséquences juridiques qui s'ensuivent. D'après la compréhension de la CNPD, l'article 24 impliquerait que chaque finalité pour laquelle des données à caractère personnel sont traitées par un responsable du traitement devrait être prévue par une loi. La Commission nationale s'interroge sur les intentions des auteurs et recommande que le libellé s'aligne sur celui de l'article 8 de la Charte.

Finalement, la CNPD se félicite de l'introduction de la protection des données dans la Constitution, qui démontre ainsi l'intention de consacrer ce principe au rang le plus élevé de la hiérarchie des normes juridiques luxembourgeoises.

g. Prise de position du Gouvernement

Le Gouvernement luxembourgeois a émis une première prise de position le 4 juin 2021 et un complément à ladite prise de position initiale.

Le Gouvernement donne son accord de principe sur l'organisation du deuxième chapitre, partagé en trois parties, concernant les droits fondamentaux, les libertés publiques et les objectifs à valeur constitutionnelle avant de rentrer plus en détail sur certaines dispositions spécifiques.

Au niveau des droits fondamentaux, le Gouvernement note que la section relative aux droits fondamentaux ne contient aucune référence au droit à la vie. Selon le Gouvernement, ce droit implique des obligations négatives tendant à ne pas porter atteinte à la vie, mais également des obligations positives

procédurales en cas de décès d'une personne et il y aurait lieu de reconsidérer l'absence de ce droit fondamental.

Au niveau des libertés publiques, le Gouvernement s'interroge pourquoi, alors que l'article 9*bis* garantit déjà la jouissance des droits politiques aux nationaux, la disposition de l'article 11 n'assure l'égalité devant la loi qu'aux Luxembourgeois plutôt que d'accorder cette garantie à toute personne relevant de la juridiction du Grand-Duché. Pour le Gouvernement, l'article 11 dans la proposition de révision offre une garantie inférieure à celle provenant du droit européen et international. Le Gouvernement regrette également que la disposition qui consacre le principe de non-discrimination se borne à un renvoi à la « situation ou (aux) circonstances personnelles » sans par ailleurs préciser ce que cela pourrait recouvrir. Pour le Gouvernement, il pourrait être utile de modifier la disposition afin d'énoncer explicitement les motifs de discrimination interdits. Concernant « la liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse », le Gouvernement estime que l'étendue de la protection conférée demeure incertaine en ce qui concerne l'expression et la réception des opinions et informations. Selon le Gouvernement, une telle disposition consacre directement la liberté d'expression afin de couvrir l'ensemble des hypothèses envisageables.

Pour le Gouvernement, la proposition de révision n'est pas suffisamment claire en ce qui concerne le droit à la liberté de réunion pacifique ainsi qu'au niveau des libertés syndicales. En ce qui concerne la clause concernant des possibles ingérences pouvant être apportées aux droits consacrés par la Constitution, le Gouvernement note que dans la Convention EDH sont énumérés limitativement les objectifs d'intérêt général auxquels peuvent et doivent répondre les ingérences, tandis qu'aucune limitation n'a été apportée dans la proposition de révision sous référence.

En ce qui concerne les objectifs à valeur constitutionnelle, le Gouvernement considère que leur étendue demeure incertaine parce que les notions y consacrées ne sont pas accompagnées par des critères d'appréciation.

Finalement, la prise de position gouvernementale donne également une appréciation sur quelques dispositions spécifiques de la proposition de révision. Pour le Gouvernement, certaines dispositions contenues dans la proposition de révision sont susceptibles d'avoir un impact sur le pouvoir réglementaire du conseil communal et le pouvoir réglementaire d'urgence du collège des bourgmestre et échevins. Il s'interroge si à l'avenir, ces derniers pourront, dans le cadre de l'autonomie communale, exercer pleinement le pouvoir réglementaire qui leur est confié par la Constitution. Ainsi, le Gouvernement remarque qu'il est important de s'interroger sur la signification du terme « loi », notamment dans les articles 11 et 30 de la proposition de révision sous référence.

Concernant la disposition instaurant le droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données, le Gouvernement accueille favorablement l'introduction d'une disposition spécifique sur la protection des données personnelles dans la Constitution. Toutefois, le Gouvernement émet des réserves quant à l'opportunité d'inclure la notion d'autodétermination informationnelle qui, selon le Gouvernement, ne figure dans aucune loi fondamentale européenne. Ainsi, le Gouvernement craint que la disposition prévue dans la proposition de révision sous référence ne risque de créer des dissonances dans une matière fortement harmonisée au niveau européen.

En matière du droit d'asile, et sur base du commentaire de la disposition afférente, le Gouvernement s'interroge si le constituant vise l'instauration d'un régime autonome de protection des réfugiés, distinct de l'asile conventionnel. Si tel était le cas, le Gouvernement suggère de définir préalablement au niveau gouvernemental les contours de la loi fixant les conditions d'éligibilité à l'asile constitutionnel. Or, partant de la prémisse que l'intention des auteurs de la proposition de révision se limite à vouloir accorder au droit d'asile une valeur constitutionnelle, la Direction de l'immigration recommande aux auteurs de reconsidérer le libellé du commentaire relatif à la disposition respective.

Dans sa prise de position complémentaire, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche regrette que la disposition affirmant la liberté de la recherche scientifique ne spécifie pas qu'elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, alors que cette condition est mentionnée dans la disposition ayant trait à la liberté d'enseignement. Dans un souci de cohérence, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche propose d'introduire une restriction similaire pour la recherche scientifique.

Les commentaires du Gouvernement ont été suivis dans un premier amendement introduit et adopté par la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle.

*

IV. PRESENTATION DU CHAPITRE II

Le chapitre 2 regroupe les droits fondamentaux, les libertés publiques et les objectifs à valeur constitutionnelle.

L'importance des droits fondamentaux pour tout pays et toute société démocratique est indéniable. Déjà le premier texte constitutionnel luxembourgeois de 1841 avait dédié un chapitre entier aux Luxembourgeois et à leurs droits. La Constitution actuelle datant de 1868 a certes connu quelques modifications au sujet des droits et libertés, mais la conception de base des droits fondamentaux du texte actuel n'a guère changé.

La protection des droits et libertés au Luxembourg est garantie par la Cour Constitutionnelle qui est régulièrement amenée à se prononcer sur la conformité d'une ou de plusieurs dispositions législatives avec les droits et libertés garantis par la Constitution, lorsqu'un juge luxembourgeois saisit à titre préjudiciel la Cour d'une question sur demande d'un justiciable qui estime que son droit individuel est lésé par l'action du législateur.

A première vue, l'énoncé des droits fondamentaux de la Constitution luxembourgeoise semble être assez succinct. Or, les Luxembourgeois bénéficient également de la protection des droits fondamentaux garantis par des textes internationaux que le Luxembourg a inclus dans son droit positif, dont notamment les conventions conclues sous l'égide de l'ONU, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, plus connue sous le nom de « Convention européenne des droits de l'homme » (« CEDH ») et des protocoles additionnels, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La proposition de révision ajoute toute une série de nouveaux droits et libertés au chapitre II, pour la formulation desquels les auteurs se sont inspirés de textes constitutionnels étrangers et de textes internationaux. Le texte nouveau ne reprend pas toutes les dispositions des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, comme par exemple « le droit à une protection juridictionnelle effective » (article 47 de la CEDH), ce qui provoquerait inéluctablement un gonflement exorbitant du chapitre II. Toujours est-il que le nouveau catalogue des droits et libertés dans la Constitution luxembourgeoise compte de nombreuses nouveautés telles par exemple le droit d'asile, indépendamment des obligations qui découlent tant des textes de droit public international, comme la Convention de Genève de 1951 que du droit régissant l'Union européenne.

Le chapitre II fait l'objet d'un nouvel agencement par rapport à la Constitution actuellement en vigueur. La proposition de révision initiale avait prévu une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, autour des mots-clés de « dignité, égalité et libertés » complétés par les termes « solidarité et citoyenneté » qui auraient regroupé les garanties dans le domaine social et économique et dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen face à l'administration publique.

Or, dans un souci de cohérence et de lisibilité, la Commission a décidé de reprendre la structure proposée par le Conseil d'Etat qui tient compte de la spécificité que, dans la Constitution luxembourgeoise, le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé, détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi. En effet, tandis que les droits fondamentaux constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles, la réalisation des libertés publiques requiert en principe l'intervention du législateur et les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct et ne peuvent pas être invoqués en justice.

Alors que les objectifs à valeur constitutionnelle sont regroupés dans une section à part, la Commission tient à souligner que cette manière de procéder n'implique en aucun cas une dévalorisation de ces dispositions.

Section 1 – De la nationalité et des droits politiques

Si la section relative à la nationalité n'apporte pas de modification de fond par rapport aux dispositions actuellement en vigueur, notons que la Commission a tenu compte de l'issue du référendum de 2015 en précisant que le principe selon lequel le droit de vote peut être étendu par la loi aux non-Luxembourgeois ne s'applique pas aux élections législatives.

Section 2 – Des droits fondamentaux

Les droits fondamentaux énoncés dans la section 2 constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles.

La Commission propose d'inscrire dans la Constitution un article nouveau qui énonce l'inviolabilité de la dignité humaine. Tandis que la Constitution luxembourgeoise en vigueur ne connaît pas de disposition expresse au sujet de la dignité de la personne humaine, l'inviolabilité de la dignité figure dans de nombreux textes constitutionnels, comme par exemple le « Grundgesetz » allemand ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. S'y ajoute une référence relative à la dignité humaine dans un arrêt de la Cour constitutionnelle luxembourgeoise du 28 mai 2004 (20/04) qui, dans sa définition des droits naturels (article 11, Constitution actuelle de 1868), stipule que lesdits droits sont cantonnés à des « questions existentielles de l'être humain, à la préservation de sa dignité et de sa liberté ».

L'inviolabilité de la dignité humaine est généralement considérée comme base même des droits fondamentaux. Nul autre droit ne peut être utilisé pour porter atteinte à la dignité humaine. De nombreux droits de l'homme expriment directement une mise en application du principe de la dignité humaine, dont les quatre droits élémentaires : le droit à la vie, le droit de ne pas être torturé ou de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude et le droit à la non-rétroactivité de la loi pénale.

En s'inspirant des dispositions respectives de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme, il a été retenu d'inscrire le droit à l'intégrité physique et mentale et le principe de l'interdiction de la torture dans ce chapitre.

L'interdiction de la peine de mort est maintenue.

Les droits à la liberté de pensée, de conscience et de religion sont renforcés et font partie des droits fondamentaux intangibles dans la proposition de révision.

Section 3 – Des libertés publiques

La proposition de révision prévoit l'introduction de nouvelles libertés publiques et la modification d'une série de dispositions de la Constitution actuelle.

Le texte proposé par la Commission innove surtout par l'introduction d'une « clause transversale » qui s'inspire de l'article 52, paragraphe 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme et qui dispose que toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Les membres de la Commission suivent donc une proposition de la Commission de Venise qui a relevé que la Constitution devrait indiquer les conditions à respecter par le législateur lorsque celui-ci apporte des restrictions à un droit constitutionnel.

L'égalité des Luxembourgeois devant la loi reste ancrée dans la Constitution. La Commission a décidé d'intégrer dans la proposition de révision les limites de ce principe établi dans de nombreux arrêts de la Cour Constitutionnelle. Ces arrêts prévoient que la loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Cet article est complété par le principe de non-discrimination par lequel il faut entendre « l'égalité de traitement entre toutes les personnes, sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge » (Directives anti-discrimination de l'Union européenne et Protocole 12 à la CEDH) et la reproduction de l'article 11, paragraphe 2 de la Constitution actuelle qui déclare l'égalité entre femmes et hommes. Enfin, il est précisé que les personnes atteintes d'un handicap jouissent de façon égale de tous les droits.

La proposition de révision place directement après le principe de l'égalité des Luxembourgeois devant la loi le libellé de l'article 111 de la Constitution actuelle qui dispose que les étrangers, qui se trouvent sur le territoire luxembourgeois, jouissent de la même protection que les Luxembourgeois.

Sont consacrées comme des droits subjectifs à part entière : le droit de fonder une famille et le droit au respect de la vie familiale, ainsi que la protection de l'intérêt de l'enfant et des droits de l'enfant.

Les dispositions au sujet de la liberté individuelle restent inchangées par rapport à la Constitution actuelle.

La Commission a décidé de s'inspirer de la Constitution fédérale de la Confédération suisse pour préciser le droit au juge.

Les principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines sont introduits.

Les membres de la Commission ont décidé de préciser dans la proposition de révision que la liberté des cultes n'est pas équivalente à la liberté de religion.

Il est introduit une obligation pour les autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable à toute requête signée par une ou plusieurs personnes qui leur est adressée.

Les libertés publiques seront complétées par le droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel ainsi que par le droit d'asile.

Section 4 – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Contrairement aux droits fondamentaux et aux libertés publiques, les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct.

Pour illustrer la valeur normative des objectifs à valeur constitutionnelle, on peut citer l'exemple de l'objectif de veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. Cet objectif impose au législateur de prendre les initiatives nécessaires pour permettre à toute personne de disposer d'un logement décent. En revanche, il ne crée pas un droit individuel au logement invocable en justice.

Un certain nombre des objectifs à valeur constitutionnelle nouvellement introduits dans la Constitution résultent de la participation citoyenne initiée par la Chambre des Députés dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision. La plupart des idées publiées sur le site internet www.ärvirschläi.lu concernaient en effet le chapitre II.

Après des auditions publiques, qui avaient été organisées afin de discuter de vive voix avec les participants de leurs contributions, la Commission a proposé, d'une part, de compléter le texte par des articles/alinéas nouveaux et, d'autre part, de reformuler certaines dispositions.

Ces nouveaux objectifs à valeur constitutionnelle imposeront à l'Etat de :

- reconnaître aux animaux le statut d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et de veiller à protéger leur bien-être ;
- garantir la sauvegarde de la biodiversité ;
- garantir l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel et promouvoir la protection du patrimoine culturel ;
- promouvoir la liberté de la recherche scientifique ;
- garantir le dialogue social.

Les autres objectifs concernent le droit au travail, le droit au logement et la protection de l'environnement.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations préliminaires

- 1) Les droits et libertés sont protégés au niveau national par la Constitution en vigueur dont les dispositions ont été contrôlées a priori par le Conseil d'Etat et peuvent être contrôlées a posteriori par la Cour Constitutionnelle ; cette protection est renforcée par une stratification de textes de droit public international général ou conventionnel, ainsi que des textes du droit de l'Union européenne.
- 2) La protection principale et saillante des droits et libertés ressort de l'agencement et du libellé des dispositions du chapitre II. Il échet de relever néanmoins que certains droits spécifiques, tels par exemple les droits du justiciable ou les droits du contribuable, sont protégés par des dispositions ponctuelles dans les chapitres afférents.
- 3) Le rôle prééminent attribué à la loi apparaît comme une tradition constitutionnelle luxembourgeoise quasi séculaire en matière de protection des droits et libertés depuis la première Constitution de 1841 et celle de 1848, tradition reprise de façon extensive dans la Constitution actuelle datant de 1868.

Pour parer à tous les risques éventuels de malentendus, il s'agit de rappeler dans ce contexte que sur base d'une doctrine juridique luxembourgeoise constante la notion de loi doit être comprise au sens formel.

L'examen desdites Constitutions révèle que les droits et libertés sont protégés par la loi ordinaire, civile pour activer ou organiser certains droits, soit pour restreindre certains droits et libertés, au moyen, si nécessaire, par la loi pénale.

Article 1^{er}

Chapitre II. – Des droits et libertés

Section 1^e. – De la nationalité et des droits politiques

Article 9

L'article 9 reproduit les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 9 de la Constitution actuelle.

Article 9bis

Le paragraphe 1^{er} traite des droits politiques des Luxembourgeois, ayant ou non leur résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg.

Afin de lever toute insécurité juridique, il est précisé au paragraphe 2 que le principe selon lequel le droit de vote peut être étendu par la loi aux non-Luxembourgeois ne s'applique pas aux élections législatives.

Article 9ter

L'article 9ter reprend, quant au fond, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 10bis de la Constitution actuelle.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Article 10

Le premier article de cette section énonce la valeur du respect de la dignité humaine. L'inviolabilité de la dignité humaine constitue le fondement même des droits fondamentaux.

La Déclaration Universelle des droits de l'Homme retient en principe dans son préambule « que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ».

Article 10bis

Le paragraphe 1^{er} énonce le droit à l'intégrité physique et mentale, à l'instar des dispositions figurant à l'article 3, paragraphe 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La consécration constitutionnelle de ce concept et les droits qui en découlent constituent un élément fondamental de protection des droits et des libertés et assurent une plus-value certaine aux citoyens.

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er} retient le principe de l'interdiction de la torture en reprenant le texte inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme : « Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. »

L'alinéa 2 reprend l'article 18 de la Constitution qui rappelle que la peine de mort ne peut être établie.

Article 10ter

L'article 10ter inscrit le droit intangible à la liberté de pensée, de conscience et de religion parmi les droits fondamentaux consacrés par la Constitution comme étant inhérents à la nature de l'homme. Cette approche est également consacrée à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme¹.

¹ Convention européenne des droits de l'homme, article 9 :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Section 2. – Des libertés publiques

Article 11

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} reprend le paragraphe 1^{er} de l'article 10*bis* de la Constitution actuelle.

Afin de tracer les limites du principe, l'alinéa 2 intègre le libellé régulièrement reproduit par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts rendus sur le fondement de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er} de la Constitution actuelle.

Au paragraphe 2 figure le principe de non-discrimination qui est le corollaire nécessaire du principe d'égalité.

Le paragraphe 3 reprend le libellé de l'article 11, paragraphe 2 de la Constitution actuelle.

Au sujet de l'égalité entre femmes et hommes, il y a lieu de souligner que, si le terme « égalité des genres », reconnu au niveau international et utilisé notamment dans le premier rapport de l'UNESCO en la matière et portant sur les années 2018-2019, n'a pas été retenu, sa finalité n'est pourtant pas contestée.

Le paragraphe 4 consacre le droit de fonder une famille et le droit au respect de la vie familiale comme des droits subjectifs à part entière, alors qu'ils figuraient initialement dans la section consacrée aux objectifs à valeur constitutionnelle. Ainsi ces deux composantes sont considérablement renforcées.

Quant à la notion de « famille », il est admis aujourd'hui que ce concept couvre le lien existant entre un couple, marié, vivant en partenariat légal ou en union libre, voire un couple et ses enfants, mais aussi celui formé par un seul parent et ses enfants.

De nombreuses incertitudes en rapport avec cette notion sont engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle. La notion de « vie familiale » inclut-elle les membres de la famille au-delà du noyau dit « nucléaire » (parent/enfant) en y englobant les frères et sœurs, les grands-parents ou encore les couples homosexuels ? La Cour européenne des droits de l'Homme a adopté en la matière une position évolutive, mais en règle générale favorable à toute forme de vie familiale. Le juge luxembourgeois sera amené par la force des choses à s'inspirer dans une large mesure des décisions rendues sur base de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A noter qu'au Luxembourg la polygamie est interdite et passible de cinq à dix ans de prison (Art. 391 du Code pénal).

En outre, il existe un consensus politique pour ne pas autoriser la pratique de la gestation pour autrui (GPA) au Luxembourg.

Le paragraphe 5 énonce la protection de l'intérêt de l'enfant. L'inscription dans la Constitution d'une référence à l'intérêt de l'enfant souligne l'importance qu'il convient d'accorder à la famille comme cellule de base de la vie en société.

Les alinéas 2 et 3 visent à renforcer la protection des droits de l'enfant. Ces nouveaux droits subjectifs, qui donnent une suite favorable aux nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne, s'inscrivent dans le principe général de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Si la Commission n'a pas retenu la notion d'« intérêt supérieur de l'enfant », elle est d'avis que l'« intérêt de l'enfant » est une notion plus large qui protège davantage l'enfant.

Il est entendu que le libellé de l'alinéa 3 s'oppose à l'avenir à ce qu'un mineur soit placé dans un centre pénitentiaire pour adultes.

A noter toutefois que ces alinéas n'excluent nullement l'application des articles sur les droits fondamentaux qui sont d'application générale. Ces dispositions visent à tenir compte de la situation spécifique de certaines catégories de personnes.

Le paragraphe 6 reprend une partie de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle consacrée aux personnes handicapées.

Article 11*bis*

L'article 11*bis* reprend la disposition de l'article 111 de la Constitution actuelle.

Article 12

L'article 12 reproduit les dispositions de l'article 12 de la Constitution actuelle.

Il ressort d'un arrêt de la Cour Constitutionnelle du 25 octobre 2013 (104/13) portant notamment sur l'interprétation de l'article 12 de la Constitution actuelle que cet article renferme implicitement la protection des droits de la défense.

Relevons encore que la prolongation de la privation de liberté initiale, prévue par l'article 93 du Code de procédure pénale, ne peut se faire qu'au moyen d'une ordonnance juridictionnelle à l'issue du premier délai de vingt-quatre heures, conformément à l'article 12 de la Constitution.

Sous le paragraphe 4, il est proposé d'intégrer la présomption d'innocence, en reprenant le libellé de l'article 6 de la CEDH.

Article 13

L'alinéa 1^{er}, inspiré de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, consacre le droit au juge, tel que prévu, en particulier, dans la Convention européenne des droits de l'homme.

L'alinéa 2 reproduit la disposition de l'article 13 de la Constitution actuelle qui signifie que le juge compétent doit être déterminé à l'avance et ne peut être établi *ad hoc* ou *ad personam*.

Article 14

Le libellé de l'alinéa 1^{er} de l'article 14 reprend l'article 14 de la Constitution actuelle.

Les alinéas 2 et 3 introduisent la prohibition de toute condamnation pour des actes ou omissions qui, au moment où ils furent commis, ne constituaient pas des infractions au sens de la loi, ainsi que l'interdiction de prononcer une peine plus forte que celle applicable au moment où l'infraction fut commise. Il s'agit d'une consécration constitutionnelle des principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines. Ces principes sont également énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 49) et dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 7).

Article 15

L'article 15 s'inspire de l'article 11, paragraphe 3 de la Constitution actuelle, en adoptant une formulation légèrement différente. La formulation retenue est proche de celle de la Constitution néerlandaise².

La Commission suit l'argumentation du Conseil d'Etat qui donne à considérer que « le respect de la vie privée n'est pas un droit absolu et que des ingérences de l'Etat peuvent être justifiées pour protéger le droit d'autrui ou l'intérêt général », tout en se ralliant aux vues du Conseil d'Etat qui indique que « Toute limitation doit répondre aux critères fixés dans la clause transversale. » (nouvel article 30).

Article 16

L'article 16 reproduit les dispositions de l'article 15 de la Constitution actuelle.

Article 17

L'article 17 reproduit les dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 110 de la Constitution actuelle.

Article 18

L'article 18 reproduit les dispositions de l'article 24 de la Constitution actuelle, sauf à ne pas limiter la liberté de manifester ses opinions à la seule parole ni à reprendre l'ajout « *en toutes matières* » qui semble dénué de toute signification.

Article 19

L'alinéa 1^{er} s'inspire de l'article 19 de la Constitution actuelle.

Etant donné que la liberté des cultes n'est pas équivalente à la liberté de religion, il est proposé d'en faire deux alinéas distincts (alinéas 1 et 2) et d'inscrire à l'alinéa 1^{er} relatif à la liberté de religion celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion. La liberté d'adhérer à une religion comporte celle de changer de religion à tout moment. Le terme « opinions » est remplacé par celui de « convictions »

² Constitution néerlandaise, art. 10, paragraphe 1^{er} : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée, sauf restrictions à établir par la loi ou en vertu d'une loi. »

employé également par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres Constitutions modernes.

L'alinéa 3 reproduit la disposition de l'article 20 de la Constitution actuelle.

Article 19bis

L'article 19bis s'inspire de l'article 25 de la Constitution actuelle. Les termes « *La Constitution garantit* » sont omis alors qu'il paraît superfétatoire de mentionner que la Constitution garantit un droit qu'elle consacre. Il suffit dès lors d'écrire que le droit est garanti. La mention particulière que ce droit n'existe que pour les assemblées « *sans armes* » est superflue. Il est évident que la puissance publique doit interdire des rassemblements armés pour des raisons d'ordre et de sécurité publics.

Article 19ter

L'article 19ter reprend sous une forme légèrement modifiée l'article 26 de la Constitution actuelle en disposant que le droit d'association est garanti. A l'instar de l'article 25, les termes : « *La Constitution garantit* » sont omis.

Article 20

L'article 20 reproduit les dispositions de l'article 32bis de la Constitution actuelle.

Article 21

L'article 21 s'inspire de la disposition du paragraphe 4, deuxième phrase, de l'article 11 de la Constitution actuelle.

La liberté syndicale représente une forme particulière de la liberté d'association au même titre que le droit d'association dans le cadre d'un parti politique. Dans la mesure où les syndicats constituent des associations, il y a lieu de ranger l'article en question derrière l'énoncé du droit d'association. Le libellé (« *Les libertés syndicales sont garanties* ») souligne l'existence de ces libertés même en l'absence d'une loi. Le droit de grève est également garanti par la Constitution. La loi n'intervient que pour en organiser l'exercice en imposant notamment une procédure de conciliation préalable obligatoire ou, le cas échéant, le maintien d'un service minimum en cas de grève.

Article 22

L'article 22 s'inspire de la première phrase de l'article 27 de la Constitution actuelle. La deuxième phrase, qui réserve aux autorités constituées le droit d'adresser des pétitions en nom collectif, est supprimée.

Afin de distinguer le dispositif de celui prévu par l'article 80, le terme « pétition » a été remplacé par celui de « requête », qui est plus large et plus cohérent avec la terminologie de l'alinéa 2.

L'alinéa 2 crée une obligation constitutionnelle à charge des autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable aux demandes des requérants.

Article 23

L'article 23 s'inspire de l'article 28 de la Constitution actuelle.

L'alinéa 1^{er} énonce l'inviolabilité des « *communications* » de « *toute personne* ». Le principe de l'inviolabilité des communications n'est pas absolu. Il est renvoyé dans ce contexte aux écoutes téléphoniques autorisées en justice, aux saisies judiciaires de courriers, au droit des curateurs d'ouvrir le courrier des faillis et aux contrôles du courrier des détenus. Dès lors des restrictions sont prévues dans le deuxième alinéa.

Article 24

Au vu de la prolifération des traitements de données à caractère personnel, il semble nécessaire d'introduire une disposition spécifique dans la Constitution. Le texte s'inspire largement de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui est le fondement des actes juridiques européens adoptés et transposés en ce domaine.

Le droit à la protection des données à caractère personnel est inscrit dans la Constitution, tandis que les conditions du traitement des données à caractère personnel sont reléguées à la loi. Cette façon de

procéder se justifie d'autant plus que le droit à la protection des données à caractère personnel est garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne faisant partie intégrante de notre droit positif.

Etant donné que le droit à la protection des données à caractère personnel est à considérer comme un droit à l'autodétermination informationnelle, l'article y fait explicitement référence. A souligner toutefois que ce droit ne constitue pas un droit absolu, de sorte qu'il peut être soumis à des restrictions légales. En Allemagne, la notion d'« autodétermination informationnelle » a valeur constitutionnelle suite à un arrêt du « *Bundesverfassungsgericht* » de 1983 (« *Volkszählungsurteil* ») jugeant que : « 1. (...) Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. 2. Einschränkungen dieses Rechts auf « informationelle Selbstbestimmung » sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. (...) »

Article 25

A l'instar d'autres Constitutions européennes, l'article 25 énonce le droit d'asile parmi les libertés publiques. Le libellé renvoie à la loi pour fixer les conditions du droit d'asile. Ainsi, le constituant luxembourgeois introduit un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997, traité qui fut à l'origine de la communautarisation de la politique d'asile.

Article 26

L'article 23 de la Constitution actuelle est reformulé de fond en comble pour tenir compte de la situation telle qu'elle prévaut dans notre pays ainsi que des différents aspects de la liberté d'enseignement. Le libellé en vigueur ne couvre pas tous les aspects de cette liberté.

Le paragraphe 1^{er} énonce le droit fondamental de toute personne à l'« *éducation* ». Ce dernier terme couvre un domaine plus large que la notion d'« *enseignement* ». L'éducation doit être comprise comme contribution indispensable à l'épanouissement culturel et social de la personnalité auquel peut prétendre toute personne dans une société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles. Il s'agit d'une responsabilité de la société dans son ensemble mais aussi d'une responsabilité particulière des parents, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

Le paragraphe 2 énonce la mission de l'Etat (« *Staatsauftrag* ») de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public. En confiant à l'Etat la mission d'organiser l'« *enseignement* », il est fait abstraction des différents échelons – fondamental, secondaire, supérieur – pour ne pas hypothéquer les évolutions législatives futures remettant en cause la subdivision ayant actuellement cours. La mission d'organisation confiée à l'Etat comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes. Le libellé permet aussi d'alléger le caractère de « *matière réservée* » inhérent à l'enseignement dans la Constitution actuelle. Il y a lieu de fixer le principe de la gratuité de l'enseignement obligatoire public comme corollaire de son caractère obligatoire.

Le paragraphe 3 érige en principe la liberté de l'enseignement dans la mesure où certaines écoles privées acceptent d'enseigner les programmes agréés par l'Etat et de faire sanctionner l'enseignement dispensé par des examens étatiques en échange de leur subventionnement. Des relations contractuelles devraient suffire pour garantir que ces écoles respectent, en matière d'enseignement, les valeurs constitutionnelles. Il paraît néanmoins prudent de prévoir l'hypothèse où une école se fonderait sur le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement pour dispenser des enseignements non conformes à la Constitution tout en renonçant à la sanction de son enseignement par l'Etat ou au soutien financier public. Dès lors, il semble utile de rappeler la nécessité du respect du cadre constitutionnel comme base de tout enseignement. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 dispose que l'intervention de l'Etat porte sur la surveillance des écoles privées, la possibilité de l'Etat d'agréer les programmes et de sanctionner les études effectuées, ainsi que la faculté de soutenir une école privée sur le plan financier.

Enfin, le libellé du paragraphe 4 reprend le principe du dernier alinéa de l'article 23 de la Constitution actuelle, assurant la liberté de tout Luxembourgeois de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger. Il est précisé que les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Article 27

L'article 27 reprend en partie les dispositions de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle.

Article 28

L'article 28 reproduit les dispositions de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution actuelle.

Article 29

L'article 29 reproduit les dispositions de l'article 16 de la Constitution actuelle.

Article 30

L'article 30 introduit une « clause transversale » dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droits subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'introduction de cette disposition transversale dans le texte même de la Constitution permet d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi. Le libellé de cet article nouveau est calqué sur les dispositions afférentes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Celle-ci évoque la nécessité d'une loi pour apporter des limitations aux libertés individuelles. Pareille précision n'est pas nécessaire dans le présent contexte, alors que toutes les dispositions des articles de la section sous examen, qui prévoient des restrictions aux libertés y énoncées, renvoient de façon expresse à la loi. Par ailleurs, la nouvelle disposition s'inspire des articles pertinents de la Convention européenne des droits de l'homme qui font référence au caractère nécessaire desdites limitations « *dans une société démocratique* ».

La Commission de Venise a relevé dans son avis relatif à la proposition de révision n°6030 que la CEDH exige pour toute limitation aux libertés publiques une base légale.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat craint, dans son quatrième avis complémentaire du 11 février 2020, « *des risques de malentendu sur la comparabilité du terme „loi“ au sens du droit international public comme du droit communautaire, d'une part, avec le terme de „loi“ tel qu'il est utilisé dans la Constitution luxembourgeoise* ».

Le Conseil d'Etat souligne, à juste titre, que sur le plan international le terme de « loi » (Law) est conçu dans une acceptation matérielle « *qui embrasse toute norme (ou Règle juridique) accessible et prévisible, qu'elle soit constitutionnelle, légale ou infra-légale (par exemple règlementaire) et qui peut même englober la jurisprudence* » (comme source du droit).

Par la suite le Conseil d'Etat clarifie lui-même dans ses développements la conception juridique luxembourgeoise de la notion de « loi » qui table sur une conception formelle de la « loi » (avis précité du Conseil d'Etat du 11 février 2020) en tant qu'« acte adopté par la Chambre des Députés au terme de la procédure dite législative ».

Il s'ensuit que toute restriction à une liberté publique doit être systématiquement soumise à son contrôle de conformité à la loi indépendamment du fait que les limitations soient enclenchées par l'Etat ou les communes (avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 et du 14 mars 2017).

Dans le même ordre d'idées et selon la doctrine juridique luxembourgeoise constante : « *La loi est l'expression solennelle du pouvoir souverain dans la sphère d'action intérieure de l'Etat.* » (Pierre Pescatore : Introduction à la Science du Droit, Université du Luxembourg, 2009)

Il importe de préciser immédiatement qu'à l'examen des doctrines juridiques des pays de la Grande Europe (pays membres du Conseil de l'Europe) les controverses relatives à la distinction entre la loi matérielle et la loi formelle perdurent.

Au plan national, la difficulté première d'un essai de clarification résulte déjà dans nos Constitutions successives de l'absence de la définition tant de la loi que du pouvoir législatif.

Il s'avère que les constituants, et ce depuis la première Constitution de 1841, se sont tournés vers les traditions politiques et juridiques pour cerner cette notion de la loi valable dans l'ordre constitutionnel luxembourgeois.

« *La loi est caractérisée normalement par son caractère normatif, c'est-à-dire par sa portée générale.* » (Pierre Pescatore, idem)

« La théorie de la loi matérielle est inacceptable dans notre droit constitutionnel parce qu'elle se trouve en contradiction avec la conception du pouvoir législatif comme pouvoir souverain. En effet, l'exercice du pouvoir suprême dans l'Etat ne connaît aucune limite juridique. C'est le principe de la plénitude d'attributions du Législatif. Le pouvoir souverain statue en pure opportunité et son action ne connaît que des limites qui sont d'ordre politique, économique, social et, en dernière analyse, d'ordre moral. »... et encore « Au sens constitutionnel (...) la loi n'est pas définie par son contenu. (...) La loi a un sens formel. » (avis du Conseil d'Etat du 15 janvier 1946 et Pierre Pescatore, idem).

En considération de la plus-value certaine de la clause transversale, consacrée par la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne depuis 2002, la Commission propose de la maintenir comme nouvel article 30. En effet, en dépit du rappel récurrent dans de nombreux articles de l'intervention obligatoire de la loi, il s'avère que cette clause transversale améliore considérablement la visibilité de la section relative aux libertés publiques et partant facilite la compréhension par les lecteurs.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Article 31

L'article 31 reprend, en la reformulant, la disposition de la première phrase du paragraphe 4 de l'article 11.

Article 31bis

Face aux sollicitations d'ancrer dans la Constitution les partenaires sociaux associés par voie consultative au fonctionnement des institutions de l'Etat, cet article introduit la notion du dialogue social. Cette notion, qui constitue une caractéristique du « modèle luxembourgeois », vise tous les organes professionnels impliqués dans le dialogue social. Elle englobe également l'organisation du dialogue entre employeurs et salariés au niveau de l'entreprise.

Article 31ter

L'article 31ter propose d'inscrire, à l'instar de plusieurs Constitutions d'Etats européens (Portugal, art. 65 ; Espagne, art. 47), le droit au logement dans la Constitution.

Cette disposition impose à l'Etat une obligation de moyens visant à veiller à ce que toute personne puisse vivre dans une situation matérielle respectueuse de la dignité humaine. L'obligation de l'Etat de veiller à ce que « toute personne » puisse disposer d'un logement approprié doit être vue en relation avec l'objectif de l'Etat de combattre la pauvreté.

Dans une résolution adoptée par la Chambre des Députés en date du 1^{er} février 2007, la Commission a été chargée « d'étudier l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise ».

Dans les considérants, les auteurs de cette résolution ont invoqué la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948 qui prévoit dans son article 25.1. que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

Ils ont également cité, à l'appui de leur résolution, la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, notamment l'article 31 de la Partie I qui précise que « toute personne a droit au logement », et le même article de la Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

Article 31quater

L'alinéa 1^{er} reprend la disposition de l'article 11bis de la Constitution actuelle, tout en la complétant par la notion de biodiversité.

Encore faut-il noter que la reconnaissance de la nature patrimoniale du territoire, qui consiste à lui conférer le statut de bien commun de l'humanité, n'a pas été retenue. Néanmoins, force est de constater que l'utilité collective joue un rôle décisif quand il s'agit de développer de nouvelles formes de production, d'utilisation et de gestion de biens et de services pour les membres d'une communauté.

L'alinéa 2 prévoit expressément que l'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique. Le libellé est inspiré du projet de loi constitutionnelle qui est actuellement en cours d'instruction en France³. En Belgique, il est envisagé d'inscrire également la politique climatique dans la Constitution.

Le libellé de l'alinéa 3 vise à renforcer la protection des animaux en tenant compte des nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne.

Le terme « protéger » entend prémunir les animaux contre les mauvais traitements leur infligés par les êtres humains.

Quant au terme « qualité », il vaut sans distinction pour tous les animaux.

Article 31quinquies

L'article 31 *quinquies* tient compte des idées évoquées lors de la consultation citoyenne en matière de protection du patrimoine et de la culture.

L'alinéa 1^{er}, qui s'inspire de l'article 23 de la Constitution belge, consacre l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel, c'est-à-dire le droit de tous les résidents d'être initiés, de contribuer et de participer aux activités culturelles, sans distinction de nationalité, d'âge, de sexe ou de situation économique et sociale. Une partie de la population, qu'elle souffre d'un handicap ou qu'elle vive dans une situation économique ou sociale difficile, est exclue de la vie culturelle. Or, la culture, constituant un outil de développement des capacités individuelles et collectives et jouant un rôle important dans la lutte contre l'exclusion sociale, doit être rendue accessible à tous. Il y a donc lieu de garantir l'accès de chaque individu à toute forme de culture, faute de quoi, l'épanouissement personnel ne sera pas possible.

L'alinéa 2 a trait à la protection du patrimoine culturel. Au regard des conflits d'intérêts qui peuvent se présenter en matière de protection du patrimoine culturel, il est censé donner un signal clair de la volonté de l'Etat d'en faire une priorité sociétale. Cette disposition vise tant le patrimoine matériel qu'immatériel.

Article 31sexies

En s'inspirant d'une idée résultant de la consultation citoyenne et afin de relever l'importance du développement de la recherche dans une société moderne, cet article introduit une obligation supplémentaire pour l'Etat qui est celle de la promotion de la liberté de la recherche scientifique. Il reviendra à l'Etat de décider de la manière dont il entend promouvoir cette liberté.

A souligner que la liberté de la recherche scientifique n'est pas absolue mais qu'elle doit respecter les valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques. Elle doit être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science.

Article 2.

L'insertion de cet article tient compte des observations du Conseil d'Etat relatives à la proposition de révision n°7700. Dans son avis du 9 mars 2021, le Conseil d'Etat propose en effet d'omettre le texte actuel de l'article 118 (120 actuel) et de lui substituer ce libellé qui sera repris dans chacune des quatre propositions de révision.

Le paragraphe 1^{er} fixe l'entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de révision. Il est proposé d'opter pour un délai suffisamment long pour permettre de procéder à toutes les modifications législatives et réglementaires qui s'imposent.

Le paragraphe 2 reprend la règle classique de l'abrogation du droit antérieur contraire, c'est-à-dire que les nouvelles dispositions l'emportent sur toutes les règles antérieures.

*

³ Le projet de loi constitutionnelle n° 577, adopté par l'Assemblée nationale le 16 mars 2021, prévoit de compléter l'article 1^{er} de la Constitution relatif à la préservation de l'environnement comme suit : « Elle garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique. »

**VI. TEXTE COORDONNE PROPOSE
PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE
LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de révision n°7755 dans la teneur qui suit :

*

**PROPOSITION DE REVISION
du chapitre II. de la Constitution**

Art. 1^{er}. Le chapitre II de la Constitution est libellé comme suit :

« Chapitre II. – Des droits et libertés

Section 1^{er}. – De la nationalité et des droits politiques

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

Art. 9bis. (1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l'article 52, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 9ter. La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Art. 10. La dignité humaine est inviolable.

Art. 10bis. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 10ter. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. – Des libertés publiques

Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne a le droit de fonder une famille.

Toute personne a droit au respect de sa vie familiale.

(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.

(6) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 11bis. Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 12. (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

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

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 13. Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

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

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 16. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 17. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Art. 18. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 19. La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 19bis. Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 19ter. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 20. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 21. Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 22. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

Art. 23. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Art. 24. Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 25. Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 26. (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 27. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 28. L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 29. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi.

Art. 30. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 31. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 31bis. L'Etat promeut le dialogue social.

Art. 31ter. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 31^{quater}. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

Art. 31^{quinquies}. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 31^{sexies}. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

Art. 2. (1) La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

Luxembourg, le 13 décembre 2021

Le Président,
Mars DI BARTOLOMEO

Le Rapporteur,
Simone BEISSEL

*

VII. TEXTE COORDONNE DE LA CONSTITUTION DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

TEXTE COORDONNE

TEXTE DE LA CONSTITUTION DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (tenant compte de la PPR 7414B)

du 17 octobre 1868,

(Mém. 23 du 22 octobre 1868, p. 220)

telle qu'elle a été modifiée par les révisions des

15 mai 1919	(Mém. 33 du 16 mai 1919, p. 529),
28 avril 1948	(Mém. 28 du 28 avril 1948, p. 649),
6 mai 1948	(Mém. 30 du 10 mai 1948, p. 685),
15 mai 1948	(Mém. 32 du 19 mai 1948, p. 717),
21 mai 1948	(Mém. 35 du 29 mai 1948, p. 797),
27 juillet 1956	(Mém. 41 du 20 août 1956, p. 927),
25 octobre 1956	(Mém. 52 du 3 novembre 1956, p. 1151),
27 janvier 1972	(Mém. A – 5 du 28 janvier 1972, p. 134; doc. parl. 1462),
13 juin 1979	(Mém. A – 55 du 9 juillet 1979, p. 1104 et 1105, doc. parl. 2173),
25 novembre 1983	(Mém. A – 100 du 1er décembre 1983, p. 2181, 2182 et 2183; doc. parl. 2703; Rectificatif: Mém. A – 107 du 19 décembre 1983, p. 2280),
20 décembre 1988	(Mém. A – 67 du 21 décembre 1988, p. 1273; doc. parl. 3230),
31 mars 1989	(Mém. A – 21 du 14 avril 1989, p. 259 et 260; doc. parl. 3232 et 3238),
20 avril 1989	(Mém. A – 27 du 11 mai 1989, p. 535; doc. parl. 3234),

13 juin 1989	(Mém. A – 46 du 10 juillet 1989, p. 857, 858, 859 et 860; doc. parl. 3227, 3228, 3229, 3231, 3233, 3236),
16 juin 1989	(Mém. A – 46 du 10 juillet 1989, p. 860; doc. parl. 3237),
19 juin 1989	(Mém. A – 46 du 10 juillet 1989, p. 861; doc. parl. 3235),
23 décembre 1994	(Mém. A – 116 du 24 décembre 1994, p. 2732 et 2733; doc. parl. 3981),
12 juillet 1996	(Mém. A – 45 du 12 juillet 1996, p. 1318; doc. parl. 4152 et 4153),
12 janvier 1998	(Mém. A – 2 du 20 janvier 1998, p. 10, 11 et 12; doc. parl. 3895, 3922, 3908, 3912, 3913 et 3925),
29 avril 1999	(Mém. A – 49 du 5 mai 1999, p.1174; doc. parl. 3923A et 3900),
2 juin 1999	(Mém. A – 63 du 8 juin 1999, p. 1412; doc. parl. 3897, 3898, 3903, 3904, 3905 et 4531),
8 août 2000	(Mém. A – 83 du 25 août 2000, p. 1965; doc. parl. 4634),
18 février 2003	(Mém. A – 29 du 21 février 2003, p. 444; doc. parl. 5035),
19 décembre 2003	(Mém. A – 185 du 31 décembre 2003, p. 3969; doc. parl. 4765),
26 mai 2004	(Mém. A – 81 du 7 juin 2004, p. 1164; doc. parl. 3924),
26 mai 2004	(Mém. A – 81 du 7 juin 2004, p. 1164; doc. parl. 5039 et 5047),
19 novembre 2004	(Mém. A – 186 du 25 novembre 2004, p. 2784; doc. parl. 4754),
21 juin 2005	(Mém. A – 87 du 24 juin 2005, p. 1638; doc. parl. 5414),
1er juin 2006	(Mém. A – 100 du 14 juin 2006, p. 1826; doc. parl. 4939 et 4285),
13 juillet 2006	(Mém. A – 124 du 19 juillet 2006, p. 2140; doc. parl. 3923B),
29 mars 2007	(Mém. A – 48 du 30 mars 2007, p. 842; doc. parl. 3923C),
24 octobre 2007	(Mém. A – 192 du 29 octobre 2007, p. 3466; doc. parl. 5596),
31 mars 2008	(Mém. A – 37 du 2 avril 2008, p. 600; doc. parl. 5673),
23 octobre 2008	(Mém. A – 213 du 28 décembre 2008, p. 3184; doc. parl. 5672),
23 octobre 2008	(Mém. A – 213 du 28 décembre 2008, p. 3184; doc. parl. 5595),
12 mars 2009	(Mém. A – 43 du 12 mars 2009, p. 586; doc. parl. 5967),
18 octobre 2016	(Mém. A – 215 du 20 octobre 2016, p. 4026; doc. parl. 6894),
13 octobre 2017	(Mém. A – 908 du 16 octobre 2017; doc. parl. 6938).
6 décembre 2019	(Mém. A – 831 du 10 décembre 2019; doc. parl. 7474A).
15 mai 2020	(Mém. A – 406 du 15 mai 2020; doc. parl. 7414B).

*

TEXTE COORDONNE

(Révision du 12 janvier 1998)

« Chapitre I^{er}.– De l'Etat, de son territoire et du Grand-Duc

Art. 1^{er}. Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. »

Art. 2. Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.

Art. 3. La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1^{er} du traité de Londres du 11 mai 1867.

Art. 4. *(Révision du 12 janvier 1998)* « La personne du Grand-Duc est inviolable. »

Art. 5. *(Révision du 25 novembre 1983)* « (1) Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment suivant :

(2) « Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ainsi que les libertés publiques et individuelles. » »

Art. 6. Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille.

Art. 7. Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité.

En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence. – Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance.

Art. 8. (*Révision du 25 novembre 1983*) « (1) Lors de son entrée en fonctions, le Régent prête le serment suivant :

(2) « Je jure fidélité au Grand-Duc. Je jure d'observer la Constitution et les lois du pays. » »

Chapitre II. – Des droits et libertés

Section 1^{re}. – De la nationalité et des droits politiques

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

Art. 9bis. (1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l'article 52, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 9ter. La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Art. 10. La dignité humaine est inviolable.

Art. 10bis. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 10ter. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. – Des libertés publiques

Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne a le droit de fonder une famille.

Toute personne a droit au respect de sa vie familiale.

(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.

(6) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 11bis. Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 12. (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

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

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 13. Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 16. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 17. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Art. 18. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 19. La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 19bis. Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 19ter. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 20. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 21. Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 22. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

Art. 23. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Art. 24. Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 25. Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 26. (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 27. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 28. L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 29. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi.

Art. 30. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 31. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 31bis. L'Etat promeut le dialogue social.

Art. 31ter. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 31quater. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

Art. 31quinquies. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 31sexies. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

Chapitre III.– De la Puissance souveraine

Art. 32. *(Révision du 15 mai 1919)* « (1) »⁴ La puissance souveraine réside dans la Nation.

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

« (2) »² « Le Grand-Duc »⁵ n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution. »

(Révision du 18 octobre 2016)

« (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés 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. »

(Révision du 13 octobre 2017)

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

4 Numérotation introduite par la révision du 19 novembre 2004.

5 Ainsi modifié par la révision du 19 novembre 2004

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise. »

(Révision du 31 mars 2008)

« **Art. 32bis.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. »

§ 1^{er}. – De la Prérogative du Grand-Duc

Art. 33. *(Révision du 12 janvier 1998)* « Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays. »

Art. 34. *(Révision du 12 mars 2009)* « Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. »

Art. 35. Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.

Art. 36. *(Révision du 19 novembre 2004)* « Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. »

Art. 37. *(Révision du 25 octobre 1956)* « Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

Les traités visés au Chapitre III, § 4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »⁶.

Les traités secrets sont abolis.

Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.

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

Le Grand-Duc commande la force armée ; il déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre émis dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »⁷ de la Constitution. »

Art. 38. Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.

Art. 39. Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi.

Art. 40. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

Art. 41. Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

⁶ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

⁷ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

Art. 42. Le Grand-Duc peut se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché.

Ce représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs.

Art. 43. (*Révision du 6 mai 1948*) « La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an.

Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation. »

Art. 44. (*Révision du 6 mai 1948*) « Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. »

Art. 45. (*Révision du 13 juin 1989*) « Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. »

§ 2. – De la Législation

Art. 46. L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.

Art. 47. Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption.

La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de lois.

Art. 48. L'interprétation des lois par voie d'autorité ne peut avoir lieu que par la loi.

§ 3. – De la Justice

Art. 49. La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

« § 4. – Des pouvoirs internationaux »⁸

(*Révision du 25 octobre 1956*)

« **Art. 49bis.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international. »

Chapitre IV.– De la Chambre des Députés

Art. 50. La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.

Art. 51. (1) (*Révision du 21 mai 1948*) « Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. »

(2) (*Révision du 21 mai 1948*) « L'organisation de la Chambre est réglée par la loi. »

(3) (*Révision du 20 décembre 1988*) « La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »⁹ fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. »

(4) (*Révision du 21 mai 1948*) « L'élection est directe. »

⁸ Le §4 a été inséré par la révision du 25 octobre 1956.

⁹ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

(5) (*Révision du 21 mai 1948*) « Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. »

(6) (*Révision du 18 février 2003*) « Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales :

- le Sud avec les cantons d’Esch-sur-Alzette et Capellen ;
- le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch ;
- le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden ;
- l’Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach ».

(7) (*Révision du 21 mai 1948*) « Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. »

Art. 52. (*Révision du 27 janvier 1972*) « Pour être électeur, il faut :

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° être âgé de dix-huit ans accomplis.

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. »

(*Révision du 18 février 2003*)

« Pour être éligible, il faut :

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise ;
- 2° jouir des droits civils et politiques ;
- 3° être âgé de dix-huit ans accomplis ;
- 4° être domicilié dans le Grand-Duché ».

(*Révision du 27 janvier 1972*)

« Aucune autre condition d’éligibilité ne pourra être requise. »

Art. 53. (*Révision du 13 juin 1989*) « Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles :

- 1° les condamnés à des peines criminelles ;
- 2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation ;
- 3° les majeurs en tutelle.

Aucun autre cas d’exclusion ne pourra être prévu.

Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l’ont perdu par condamnation pénale. »

Art. 54. (*Révision du 15 mai 1948*) « (1) Le mandat de député est incompatible :

- 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement ;
- 2° avec celles de membre du Conseil d’Etat ;
- 3° avec celles de magistrat de l’Ordre judiciaire ;
- 4° avec celles de membre de la Cour¹⁰ des comptes ;
- 5° avec celles de commissaire de district ;
- 6° avec celles de receveur ou agent comptable de l’Etat ;
- 7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.

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

¹⁰ Le mot « Chambre des comptes » est ainsi remplacé à partir du 1^{er} janvier 2000, en vertu de l’art. 13(2) de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

(3) Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.

Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. »

Art. 55. Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.

Art. 56. (*Révision du 27 juillet 1956*) « Les députés sont élus pour cinq ans. »

Art. 57. (*Révision du 25 novembre 1983*) « (1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

(2) A leur entrée en fonctions, ils prêtent le serment qui suit :

« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. »

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

Art. 58. Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Art. 59. Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

Art. 60. (*Révision du 6 mai 1948*) « A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. »

Art. 61. Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement.

Art. 62. Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

La Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

Art. 63. (...) (*abrogé par la révision du 26 mai 2004*)

Art. 64. La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

(*Révision du 26 mai 2004*)

« **Art. 65.** La Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Ce vote intervient toujours par appel nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. »

Art. 66. La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

Art. 67. Il est interdit de présenter en personne des pétitions à la Chambre.

La Chambre a le droit de renvoyer aux membres du Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. – Les membres du Gouvernement donneront des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre le demandera.

La Chambre ne s'occupe d'aucune pétition ayant pour objet des intérêts individuels, à moins qu'elle ne tende au redressement de griefs résultant d'actes illégaux posés par le Gouvernement ou les autorités ou que la décision à intervenir ne soit de la compétence de la Chambre.

(Révision du 1^{er} juin 2006)

« **Art. 68.** Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

(Révision du 1^{er} juin 2006)

« **Art. 69.** A l'exception des cas visés par l'article 68, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.

Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre.

L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. »

Art. 70. La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

Art. 71. Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché.

Art. 72. *(Révision du 6 mai 1948)* « (1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.

(2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement ; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés.

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

Art. 73. (...) *(abrogé par la révision du 12 janvier 1998)*

Art. 74. Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre.

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

Art. 75. *(Révision du 6 mai 1948)* « Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. »

Chapitre V.– Du Gouvernement du Grand-Duché

Art. 76. Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.

(Révision du 19 novembre 2004)

« Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. »

Art. 77. Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement.

Art. 78. Les membres du Gouvernement sont responsables.

Art. 79. Il n'y a entre les membres du Gouvernement et le Grand-Duc aucune autorité intermédiaire.

Art. 80. (*Révision du 12 janvier 1998*) « Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre peut demander leur présence. »

Art. 81. En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.

Art. 82. La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilités, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées.

Art. 83. Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre.

« Chapitre Vbis.– Du Conseil d'Etat »¹¹

(*Révision du 12 juillet 1996*)

« **Art. 83bis.** Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.

L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. »

Chapitre VI.– De la Justice

Art. 84. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Art. 85. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 86. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.

Art. 87. Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice.

Art. 88. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

Art. 89. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Art. 90. Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice.

Art. 91. (*Révision du 20 avril 1989*) « Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. » – Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. – Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.

Art. 92. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

¹¹ Chapitre introduit par la révision du 12 juillet 1996.

Art. 93. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

Art. 94. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

(Révision du 19 juin 1989)

« La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. »

Art. 95. Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. – La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

(Révision du 12 juillet 1996)

« **Art. 95bis.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.

(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.

(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.

(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.

(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif. »

(Révision du 12 juillet 1996)

« **Art. 95ter.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.

(Révision du 6 décembre 2019)

« (3) La Cour Constitutionnelle est composée :

1° de neuf membres effectifs :

a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;

b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.

Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables. »

(Révision du 6 décembre 2019)

« (4) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres.

Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres. »

(Révision du 12 juillet 1996)

« (« 5 »¹²) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. »

(Révision du 15 mai 2020)

« (6) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution par un arrêt de la Cour Constitutionnelle cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi, à moins que la Cour Constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. »

Chapitre VII.– De la Force publique

Art. 96. Tout ce qui concerne la force armée est réglé par la loi.

Art. 97. *(Révision du 13 juin 1989)* « L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi. »

Art. 98. Il peut être formé une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi.

Chapitre VIII.– Des Finances

Art. 99. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. – Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. – *(Révision du 16 juin 1989)* « Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise. – Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise. »¹³

– Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. – Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal. – La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera les nécessités relativement aux impositions communales.

Art. 100. Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. – Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

Art. 101. Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.

Art. 102. Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôts au profit de l'Etat ou de la commune.

Art. 103. Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.

Art. 104. Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. – Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

¹² Numérotation implicitement modifiée par la révision du 6 décembre 2019.

¹³ Voir loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, art. 80 (Mém. A – 68 du 11 juin 1999, p. 1448; doc. parl. 4100).

(Révision du 2 juin 1999)

« **Art. 105.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. »

Art. 106. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.

Chapitre IX.– Des Communes

Art. 107. *(Révision du 13 juin 1979)* « (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. »

(Révision du 23 décembre 1994)

« (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune ; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. »

(Révision du 13 juin 1979)

« (3) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil. »

(Révision du 23 décembre 1994)

« (4) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »¹⁴ de la Constitution. »

(Révision du 13 juin 1979)

« (5) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.

(6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

Art. 108. La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.

¹⁴ Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

« Chapitre X.– Des Etablissements publics »¹⁵

(Révision du 19 novembre 2004)

« **Art. 108bis.** La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

« Chapitre XI. »¹⁶ – Dispositions générales

Art. 109. La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. – Le siège du Gouvernement ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves.

Art. 110. *(Révision du 25 novembre 1983)* « (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.

(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant :

« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. » »

Art. 111. Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 112. Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

Art. 113. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

(Révision du 19 décembre 2003)

« **Art. 114.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. »

Art. 115. *(Révision du 12 janvier 1998)* « Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. »

« Chapitre XII. »¹⁷ – Dispositions transitoires et supplémentaires

Art. 116. Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.

¹⁵ Chapitre introduit par la révision du 19 novembre 2004.

¹⁶ Numérotation du chapitre ainsi modifiée par la révision du 19 novembre 2004.

¹⁷ Numérotation du chapitre ainsi modifiée par la révision du 19 novembre 2004

(...) *(alinéa 2 abrogé par la révision du 13 juin 1979)*

Art. 117. A compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, tous les décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires, sont abrogés.

(Révision du 8 août 2000)

« **Art. 118.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut. »

Art. 119. En attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur.

Art. 120. Jusqu'à la promulgation des lois et règlements prévus par la Constitution, les lois et règlements en vigueur continuent à être appliqués.

Art. 121. (...) *(abrogé par la révision du 31 mars 1989)*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

07



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 13 décembre 2021

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 23 novembre et du 2 décembre 2021
2. Révision constitutionnelle
- Suite des travaux
3. 7755 Proposition de révision du chapitre II de la Constitution
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Léon Gloden, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

M. Laurent Scheeck, Secrétaire général de la Chambre des Députés
Mme Clémence Janssen-Bennynck, de l'Administration parlementaire

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 23 novembre et du 2 décembre 2021**

Les projets de procès-verbal des réunions du 23 novembre et du 2 décembre 2021 sont approuvés.

2. Révision constitutionnelle

- Suite des travaux

M. le Président salue la présence du Secrétaire général et d'une représentante de la cellule scientifique en rappelant que l'entrevue a pour objet de faire le point sur les travaux en relation avec deux propositions de loi (concernant les enquêtes parlementaires et l'initiative citoyenne) ainsi que les modifications du Règlement de la Chambre qui s'imposent suite à l'adoption de la proposition de révision n°7777.

Le Secrétaire général de la Chambre rappelle que la cellule scientifique est opérationnelle depuis le 1^{er} septembre 2021. Elle est actuellement composée de 4 collaborateurs scientifiques, dont deux juristes, un biologiste et une vétérinaire spécialisée en virologie. Des recrutements auront lieu dans un futur proche en vue de développer d'autres domaines d'expertise, notamment en sciences financières et économiques, en sciences sociales et humaines ainsi qu'en nouvelles technologies.

Le document constitutif diffusé au mois d'octobre 2021 arrête le concept et les lignes directrices.

La cellule scientifique a pour mission de mettre à la disposition de la Chambre des Députés toutes les informations nécessaires pour juger des thématiques complexes. Elle est chargée de fournir des services de recherche indépendants, impartiaux et objectifs permettant aux députés, commissions et groupes/sensibilités politiques de disposer de l'expertise adéquate pour guider, fonder et éclairer leurs choix politiques.

Dans le contexte des révisions constitutionnelles, la cellule scientifique a été saisie d'une série de questions, parmi lesquelles figurent les enquêtes parlementaires, l'initiative citoyenne, les incompatibilités liées à la parenté, la vérification des pouvoirs. En outre, le Bureau a saisi la cellule scientifique pour élaborer une note sur l'immunité parlementaire.

Par ailleurs, deux experts ont été chargés d'élaborer des notes sur les enquêtes parlementaires, l'initiative citoyenne ou encore les motions de confiance et de censure.

L'ensemble des notes et des propositions de textes seront livrées début janvier 2022 et pourront être présentées aux commissions compétentes dès lors.

3. 7755 Proposition de révision du chapitre II de la Constitution

La rapportrice, Mme Simone Beissel (DP) présente les grandes lignes de son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au document diffusé par courrier électronique le 10 décembre 2021.

Elle rappelle que la Commission a tenu compte de l'issue du référendum de 2015 en précisant, dans le libellé de l'article 9*bis* et dans le commentaire de l'article, que le principe selon lequel le droit de vote peut être étendu par la loi aux non-Luxembourgeois ne s'applique pas aux élections législatives.

Mme Beissel indique en outre avoir vérifié les éventuelles répercussions sur le droit fiscal de la consécration du droit de fonder une famille comme un droit subjectif à part entière. Le droit fiscal se basant sur la notion de « ménage » et non pas de « famille », elle propose de ne pas mentionner ce point dans le commentaire de l'article.

Par ailleurs, suite à la modification récente du Code de procédure pénale prévoyant la possibilité de prolonger le délai de détention à 48 heures, et pour lever tout doute quant à l'interprétation de l'article 12(3), le commentaire de l'article a été précisé dans les termes suivants :

« Relevons encore que la prolongation de la privation de liberté initiale, prévue par l'article 93 du Code de procédure pénale, ne peut se faire qu'au moyen d'une ordonnance juridictionnelle à l'issue du premier délai de vingt-quatre heures, conformément à l'article 12 de la Constitution. »

Dans l'ensemble, les membres de la Commission saluent le travail de la rapportrice.

*

Le projet de rapport, soumis au vote, est adopté avec une majorité de voix pour, une abstention (déi Lénk) et une voix contre (ADR).

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 13 décembre 2021

Procès-verbal approuvé et certifié exact

7755/13

N° 7755¹³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE REVISION

du chapitre II de la Constitution

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE L'OMBUDSMAN
FIR KANNER A JUGENDLECHER**

(11.1.2022)

Monsieur le Président,

Conformément aux dispositions de la *Loi du 1^{er} avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher* (OKAJU), je vous transmets le présent avis complémentaire à celui du 23 juillet 2021¹ concernant l'inscription des droits de l'enfant dans la constitution dans le cadre de la « Proposition de révision du chapitre II de la Constitution » (dossier parlementaire PR 7755) déposée le 29 avril 2021 par les honorables député-e-s Madame Simone Beissel, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Monsieur Léon Gloden et Monsieur Charles Margue.

L'OKAJU accueille très favorablement l'inscription des droits de l'enfant à l'article 11 reformulé dans la « Section 3. – Des libertés publiques » du « Chapitre II. – Des droits et libertés » ce qui leur confère le statut de droits subjectifs tels que recommandés e.a. par la Commission de Venise² respectivement par plusieurs acteurs institutionnels et ceux de la société civile. Les droits de l'enfant ainsi ancrés dans le nouveau texte développera certes un effet considérable et positif sur la future législation, la jurisprudence ainsi que les pratiques professionnelles dans les domaines qui travaillent directement avec des enfants et jeunes.

Après avoir appris que votre commission parlementaire avait opté pour la formulation « l'intérêt de l'enfant » plutôt que pour le terme de « l'intérêt supérieur de l'enfant » tel qu'il est utilisé dans la Convention relative aux droits de l'enfant (CRDE)³, ainsi que dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (CDUE)⁴, l'OKAJU souhaite attirer votre attention sur les complications possibles qui peuvent découler de la divergence d'interprétations dans ce contexte.

Dans son avis complémentaire respectif 29 octobre y relatif, le Conseil d'État a recommandé de s'inspirer de l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (CDUE). Je /L'OKAJU ne peux que me/se rallier entièrement à cette proposition et vous demande instamment de bien vouloir réexaminer l'énoncé de l'article sous rubrique.

Nous constatons que la préférence pour le terme « l'intérêt de l'enfant » entre en conflit avec la définition de l'article 3, paragraphe 1 de la CRDE qui prévoit notamment : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

1 Document parlementaire PR7755/11

2 Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Luxembourg, Avis sur la proposition de révision de la constitution, Adopté par la Commission de Venise à sa 118e Session plénière, (Venise, 15-16 mars 2019) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)003-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)003-f)

3 HCDH | Convention relative aux droits de l'enfant (ohchr.org)

4 Article 24.

Par ailleurs, depuis la réforme de 2018, notre Code civil⁵ connaît également le terme de « l'intérêt supérieur de l'enfant » dans son article 372-1 qui dispose que :

« *Tout acte de l'autorité parentale, qu'il ait un caractère usuel ou non-usuel, requiert l'accord de chacun des parents lorsqu'ils exercent en commun l'autorité parentale.*

Cet accord n'est pas présumé pour les actes non-usuels.

*En cas de désaccord, le parent le plus diligent saisit le tribunal qui statue selon ce qu'exige l'intérêt **supérieur** de l'enfant ».*

De plus, le concept même de l'autorité parentale a été réformée en 2018 dans ce sens avec la modification du code civil qui se lit dès lors :

Art. 372. L'autorité parentale est l'ensemble des droits et devoirs ayant pour finalité l'intérêt supérieur de l'enfant.

Elle appartient aux parents jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement dans le respect dû à sa personne.

Les parents associent l'enfant selon son âge et son degré de maturité.

Il en est de même pour les autres articles du code civil ayant été modifié dans le cadre de la réforme de l'autorité parentale et du divorce en 2018 avec le tribunal aux affaires familiales qui est directement liée à cette notion-clé du droit familial et de droit de l'enfant.

Dans ce sens, il nous semblerait plus cohérent de s'appuyer sur cette définition pour mettre en œuvre correctement l'esprit de la CRDE et de notre Code civil afin d'éviter des confusions à l'avenir et à veiller à ne pas produire une insécurité juridique ou à ne pas affaiblir même les droits de l'enfant par la coexistence de ces deux terminologies.

En effet, il ne s'agit pas d'une simple terminologie, mais d'un principe fondamental de la Convention relative aux droits de l'enfant et d'une règle de procédure dans le contexte des affaires juridiques concernant les droits des enfants.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies évoque dans son commentaire général numéro 14 / 2013⁶ : « Le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant confère à l'enfant le droit à ce que son intérêt **supérieur** soit évalué et soit une considération primordiale dans toutes les actions ou décisions qui le concernent, tant dans la sphère publique que dans la sphère privée ». (*mise en évidence par l'auteur*)

Avec l'utilisation du terme plus général, plus vague, imprécis, voire « floue »⁷ de « l'intérêt de l'enfant », nous craignons des erreurs méthodologiques lors de futures délibérations et interprétations, tandis que le terme consacré et le concept de l'« intérêt supérieur de l'enfant » (« Best interest of child ») est bien établi dans la jurisprudence, notamment celle de Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)⁸ qui reprend et renforce l'opinion juridique respectivement la doctrine du CDE. Selon la définition du Comité des experts des droits de l'enfant de Genève, l'intérêt supérieur de l'enfant est un *concept triple* qui remonte à la Déclaration des droits de l'enfant de 1959⁹.

5 L. du 27 juin 2018

6 CRC/C/GC/14 (ohchr.org)

7 Sur l'évolution du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant du modèle protectionniste-paternaliste à l'intérêt supérieur de l'enfant dans le modèle des droits de l'enfant, voir Jacques Marquet & Laura Merla, Rapport final, *L'intérêt supérieur de l'enfant dans la mosaïque familiale : Ce que cela signifie pour les enfants* ISE_rapport.pdf (cfwb.be) ISE_rapport.pdf (cfwb.be)

8 Maldague, Marie. La prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de regroupement familial – Analyse de la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE. Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication, Université catholique de Louvain, 2019. Prom. : Sarolea, Sylvie.

9 UN-Declaration of the Rights of the Child (1959) "Principle 2. The child shall enjoy special protection, and shall be given opportunities and facilities, by law and by other means, to enable him to develop physically, mentally, morally, spiritually and socially in a healthy and normal manner and in conditions of freedom and dignity. In the enactment of laws for this purpose, the **best interests of the child** shall be the paramount consideration. (...) Principle 7 (.) The **best interests of the child** shall be the guiding principle of those responsible for his education and guidance; that responsibility lies in the first place with his parents. (*mise en évidence par l'auteur*) « *best interests of the child* » est traduit officiellement avec « *intérêt supérieur de l'enfant* »

Premièrement, c'est *un droit de fond*. Le Comité des droits de l'enfant de Genève (CDE) confère dans son Observation générale numéro 14 / 2013¹⁰ du 29 mai 2013 dans son article 3, paragraphe 1: « *Le droit de l'enfant à ce que son intérêt **supérieur** soit évalué et soit une considération primordiale lorsque différents intérêts sont examinés en vue d'aboutir à une décision sur la question en cause, et la garantie que ce droit sera mis en œuvre dans toute prise de décisions concernant un enfant, un groupe d'enfants défini ou non ou les enfants en général. Le paragraphe 1 de l'article 3 crée une obligation intrinsèque pour les États, est directement applicable (auto-exécutoire) et peut être invoqué devant un tribunal.* » (mise en évidence par l'auteur)

En tant que *principe juridique* interprétatif fondamental, il est deuxièmement essentiel lors de la mise en balance de différentes dispositions juridiques de choisir celle qui sert le plus efficacement l'intérêt supérieur de l'enfant. Les droits consacrés dans la Convention et dans les Protocoles facultatifs s'y rapportant constituent le cadre d'interprétation.

Troisièmement, en tant que *règle de procédure*, quand une décision qui aura des incidences sur un enfant en particulier, un groupe défini d'enfants ou les enfants en général doit être prise, le processus décisionnel doit comporter une évaluation de ces incidences (positives ou négatives) sur l'enfant concerné ou les enfants concernés. L'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant requièrent des garanties procédurales. En outre, la justification d'une décision doit montrer que le droit en question a été expressément pris en considération.

Le Comité des droits de l'enfant (CDE) constate dans son Commentaire numéro 14 : « À cet égard, les États parties doivent expliquer comment ce droit a été respecté dans la décision, à savoir ce qui a été considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant, sur la base de quels critères et comment l'intérêt supérieur de l'enfant a été mis en balance avec d'autres considérations, qu'il s'agisse de questions de portée générale ou de cas individuels. »

Selon le Comité, l'intérêt supérieur de l'enfant est donc avant tout un droit subjectif, c'est-à-dire le droit de tout enfant à ce que son intérêt soit évalué avant qu'une décision ne soit prise à sa place et à ce que l'on veuille à ce que son intérêt soit sérieusement pris en compte, en particulier lorsque plusieurs intérêts s'affrontent, afin de trouver la meilleure solution pour l'enfant. Si l'enfant ne peut pas invoquer la notion abstraite d'« intérêt supérieur », il a néanmoins le droit de voir toutes les décisions qui le concernent examinées à la lumière de ce principe. Le législateur doit en tenir compte à chaque étape de la procédure engagée en préparation de la décision. L'intérêt supérieur de l'enfant est en outre un principe d'interprétation de la Convention et de ses protocoles.

Le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant par les États parties est un *objectif central* de la CRDE. Il définit les exigences relatives à la prise en considération, en particulier dans les décisions judiciaires et administratives, ainsi que dans les autres actions concernant l'enfant en tant qu'individu, et à tous les stades de l'adoption de lois, politiques, stratégies, programmes, plans, budgets, initiatives et directives législatives et budgétaires – c'est-à-dire toutes les mesures de mise en œuvre – concernant les enfants en général ou en tant que groupe spécifique.

Dans ses observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant cinquième à sixième rapports périodiques¹¹ du 21 juin 2021, le Comité des droits de l'enfant a recommandé « à l'Etat partie d'accroître ses efforts pour que ce droit soit dûment pris en considération et *interprété et respecté de manière uniforme dans toutes les procédures et décisions législatives, administratives et judiciaires*, ainsi que dans toutes les politiques et tous les programmes et projets qui concernent les enfants ou ont incidence sur eux (...) À cet égard, l'Etat partie est encouragé à définir des procédures et des critères propres à aider toutes les personnes compétentes à déterminer l'intérêt **supérieur** de l'enfant dans tous les domaines et à en faire une considération primordiale ». (mise en évidence par l'auteur)

Les points exposés ci-dessus montrent que le Luxembourg devrait adopter le principe et le terme de l'intérêt supérieur de l'enfant de l'article 3, paragraphe 1, de la CRDE (le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale) plutôt que le terme juridique peu clair de « l'intérêt de l'enfant ».

Le principe est né de la volonté d'obtenir une sécurité juridique et une cohérence aussi grandes que possible; c'est la raison pour laquelle l'OKAJU vous demande une nouvelle fois de reconsidérer votre

¹⁰ CRC/C/GC/14 (ohchr.org)

¹¹ <https://bit.ly/3GNDjYD>

décision afin d'opter pour et d'ancrer la meilleure protection possible des droits de l'enfant dans l'esprit de la Convention des droits de l'enfant.

Sur base des saisines traitées et de l'importance des droits respectifs tellement souvent violés, l'OKAJU réitère sa proposition de compléter l'article 11 par l'ajoute de deux droits concrets : celui de la protection contre toute forme de violence et celui du contact régulier et direct avec les deux parents. Inspiré par la formulation dans la constitution belge et de l'énoncé dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, l'OKAJU vous demande de réétudier l'opportunité unique à compléter l'article 11 par les phrases suivantes : « Chaque/tout enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle. » et « Chaque/tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt. »

Ainsi, la formulation complète pourra se lire :

(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt supérieur de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

Chaque/tout enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle. Tout enfant a droit à la protection et aux soins nécessaires à son bien-être.

Chaque/tout enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque/tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.

Tout en restant entièrement disponible pour donner aux honorables membres de la Chambre des Députés toutes les précisions nécessaires, je vous prie, Monsieur le Président, d'accepter ma considération la plus distinguée.

Charel SCHMIT
Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher

7755/14

N° 7755¹⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE REVISION

du chapitre II de la Constitution

* * *

AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

(17.1.2022)

TABLE DES MATIERES

- I. Introduction
- II. Considérations structurelles générales
 - A. Les silences de la proposition
 - 1. Le silence concernant la place du droit international des droits humains
 - 2. Le silence quant à la valeur particulière des normes constitutionnelles relatives aux droits humains
 - B. Une catégorisation des droits fort problématique
 - 1. Caractère problématique de la catégorisation retenue par le texte
 - 2. Un risque inacceptable de faire stagner l'évolution des droits
- III. Les droits humains protégés par la Constitution
 - A. Le principe d'égalité encore loin du but
 - 1. L'égalité devant la loi : une prérogative nationale ?
 - 2. Le timide principe de non-discrimination
 - 3. La protection particulière de certaines catégories de personnes
 - 4. Les droits de l'enfant et le droit à la vie familiale : émanations du principe d'égalité ?
 - B. La désorganisation des droits procéduraux et garanties du justiciable
 - 1. La dislocation problématique des droits procéduraux
 - 2. Un contenu équivoque malgré une avancée partielle
 - 3. Une avancée toujours insuffisante
 - C. La liberté de religion et la liberté d'expression : pierres angulaires d'une société démocratique
 - 1. La liberté de pensée, de conscience et de religion : un droit intangible ?
 - 2. La liberté d'expression : un droit oublié ?

- D. Le droit d’asile constitutionnel face au droit d’asile conventionnel
- E. L’Etat social à l’épreuve des droits sociaux constitutionnels
- F. La consécration du droit à l’intégrité physique et mentale accompagnée de l’absence du droit à la vie

IV. Conclusion

V. Recommandations

*

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

*

I. INTRODUCTION

Conformément à l’article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d’une Commission consultative des Droits de l’Homme (CCDH), la CCDH a été saisie en date du 6 mai 2021 de la proposition de révision n°7755 du chapitre II de la Constitution. Le 18 août 2021, elle a été saisie d’amendements parlementaires, adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 21 juillet 2021.

En parallèle, le 12 juillet 2021, la CCDH a également été saisie d’amendements à la proposition de révision n°7700 relative à l’organisation de l’État. Les amendements au chapitre II de cette dernière proposition visent principalement à « *pallier des problèmes (doubles emplois ou vides juridiques) liés notamment aux mises en vigueur successives des différentes propositions de révision* »¹, de sorte que la CCDH se limitera à l’étude de la proposition de révision n°7755. Les amendements nécessaires au maintien de l’homogénéité de la Constitution luxembourgeoise reflètent le manque de lisibilité de la révision constitutionnelle en quatre étapes et par conséquent le manque d’accessibilité pour les justiciables. Cela est d’ailleurs également dû aux différents revirements politiques dans le cadre de la révision de la Constitution, à savoir l’abandon de la proposition de révision constitutionnelle n°6030 de 2009 et le remplacement par une révision en quatre étapes. Par ce remplacement, certains travaux préparatoires reflétant l’intention du constituant, n’ont d’ailleurs pas été repris dans la proposition de révision sous avis. Au-delà de toute opportunité politique, il aurait été, aux yeux de la CCDH, plus judicieux de se focaliser prioritairement sur les bénéficiaires de la révision constitutionnelle, c’est-à-dire les justiciables.

Le processus de révision de la Constitution luxembourgeoise est un travail complexe et de grande envergure – il dure désormais depuis presque deux décennies. L’atmosphère reproduite dans le débat politique est celle d’un besoin de finaliser un projet qui dure depuis bien longtemps et de mettre un point final à un chantier politique important pour le Grand-Duché.

Concernant le chapitre relatif aux droits et libertés plus particulièrement, la CCDH **salue l’initiative d’actualiser les garanties de protection des droits des personnes**, pièce maîtresse de tout ordre juridique national. Il s’agit d’une **occasion exceptionnelle** pour faire de la Constitution du Grand-Duché un texte qui scelle haut et fort l’importance des droits humains, composante basique du pacte du vivre ensemble luxembourgeois. C’est dans cet esprit que la CCDH adresse ses différentes recommandations, en vue de permettre au constituant de saisir pleinement cette occasion unique pour faire avancer les droits fondamentaux.

Ainsi, la CCDH va se concentrer sur ces questions hautement complexes et fruits de nécessaires compromis et discussions. Néanmoins, elle appelle à une double prise de conscience.

Premièrement, énumérer un catalogue de droits sans procéder à une refonte cohérente et harmonieuse des institutions politiques au sein du texte constitutionnel risque mettre à mal des droits poétiquement

¹ Proposition de révision n°7700 des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI, XII de la Constitution, Amendements du 26 juin 2021, Doc.parl. 7700/06, p. 1, disponible sur https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path

énoncés dans le catalogue. Les constitutionnalistes ont pu montrer que si l'on ne réforme pas les institutions démocratiques dans un même esprit de protection accrue des droits, l'énonciation de droits devient un exercice cosmétique et concrètement inexploitable².

Deuxièmement, le processus de révision constitutionnelle touche au document qui est politiquement ressenti comme la Charte où l'on s'accorde sur les principes fondamentaux du vivre ensemble. Ainsi, cette révision doit bénéficier d'une tentative d'écoute de la plus grande diversité des opinions, pour que le document qui en résulte puisse être ressenti comme le plus fédérateur et syncrétique possible, qui répond aux besoins et donne de la voix aux revendications d'un peuple qui parle par le biais de ses représentants.

La CCDH constate que, dans l'objectif de parvenir à ce résultat, le constituant a opté pour une **approche minimaliste**, opérant quelques modifications du texte des droits constitutionnellement garantis actuellement existant, sans en bouleverser profondément la logique. Or, ce choix encourt forcément le **risque de ne pas saisir toutes les opportunités de renouvellement et d'évolution qu'une refonte constitutionnelle permet d'opérer**. C'est d'ailleurs en raison de sa démarche minimaliste que ce processus de modification avait été lourdement critiqué, notamment dans le contexte d'une proposition alternative, qui mettait en exergue que « *le projet de révision présenté par la majorité de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'est pas à la hauteur des enjeux sociétaux actuels. Il se contente d'une opération cosmétique sur la Constitution en vigueur, alors qu'on aurait pu s'attendre à un véritable nouveau constitutionnel* »³.

La méthode de révision a été largement guidée par un exercice de comparaison avec les choix opérés par les pays voisins, en sélectionnant certaines options qui semblent intéressantes à transposer dans le texte constitutionnel luxembourgeois. Si la CCDH salue l'importance de l'exercice de droit comparé dans toute démarche de révision constitutionnelle, elle craint que le résultat final n'en pâtisse en termes d'homogénéité de la réflexion et de capacité à prendre en compte la tradition, les besoins et l'histoire juridique et culturelle du Grand-Duché du Luxembourg. La CCDH invite donc le constituant à prendre en considération les **modifications et ajustements proposés pour que le texte ne devienne pas un condensé d'expériences constitutionnelles dissonantes, mais développe sa propre voix**, forgée dans l'expérience d'une conscience comparative large.

De manière générale, la CCDH constate que le constituant opère des choix majeurs qui donnent vie à un texte qui risque de se révéler **en-dessous des attentes des justiciables par rapport aux offres de protection insérées dans les traités internationaux** ratifiés par le Grand-Duché, **d'enfermer les droits dans une catégorisation fictive** et autrement peu maniable et d'opérer de nombreux **choix minimalistes concernant l'étendue des droits protégés**.

Si le constituant ne souhaite pas détériorer l'envergure de son texte, mais lui donner le souffle que nécessite la Charte constitutionnelle d'un État prospère, de lui donner l'élan dont est capable une démocratie européenne fortement internationale et multiculturelle, des modifications substantielles restent souhaitables. Ces modifications seront analysées d'abord en ce qui concerne les exigences de modifications structurelles du texte constitutionnel, notamment dans son interaction avec le droit international (II) et ensuite en ce qui concerne le catalogue des droits protégés (III).

*

2 R. Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Katz editores, 2015.

Voir aussi V. Bruck, 'Une constitution made in Luxembourg ? Trois propositions pour l'amélioration de la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux', *Forum*, n. 349, p. 29 ss., qui constate que « *afin qu'une telle adhésion populaire se concrétise, il ne suffit pas d'un texte venant enregistrer une longue tradition ou traduisant le plus petit dénominateur commun. Le constituant ne saurait pas non plus se contenter d'un texte qui reflète de façon neutre l'état actuel du droit, mais devrait élaborer, à travers la Constitution, un projet d'avenir pour la communauté politique* ». Elle propose par ailleurs : « *Tout d'abord, le constituant pourrait préciser les caractéristiques constitutives de l'État, lesquelles sont déterminées dès les premiers articles de la Constitution* », « *Ensuite, on ne peut que regretter que le constituant néglige la consécration constitutionnelle des dernières avancées législatives tout à fait majeures en matière sociétale* », « *Enfin, l'on sait les ravages qu'a provoqué l'affaire autour des mesures de surveillance illégales du service de renseignement, ainsi que les promesses sub-séquentes du gouvernement en ce qui concerne la transparence. Seulement, si le terme est en vogue, il n'a pour l'instant donné lieu qu'à d'assez minces codes de déontologie pour les députés et ministres* ».

3 Proposition de révision n°6956 portant instauration d'une nouvelle Constitution, 8 mars 2016, Exposé des motifs, p. 4, disponible sur <https://data.legilux.public.lu/file2/2019-10-14/194>

II. CONSIDERATIONS STRUCTURELLES GENERALES

D'un point de vue structurel, la CCDH constate et met en garde à l'égard de deux problèmes majeurs. D'une part, la proposition entretient des silences assourdissants, ne réglant pas des questions fondamentales pour une protection accrue des droits (A). D'autre part, la CCDH met en garde quant au choix de structurer le texte du chapitre II autour d'une catégorisation en quatre parties (droits politiques, droits fondamentaux, libertés publiques et objectifs à valeur constitutionnelle) tout à fait inédite du point de vue du droit comparé et présentant des risques majeurs de stagnation des standards constitutionnels (B).

A. Les silences de la proposition

1. *Le silence concernant la place du droit international des droits humains*

La CCDH s'inquiète tout d'abord par rapport au silence du texte constitutionnel en ce qui concerne la place du droit international des droits humains. Cela résulte fort problématique au moins à deux points de vue.

a. *La tendance problématique à renvoyer la protection de certains droits au droit international*

Dans les débats parlementaires et dans les commentaires de la proposition, on voit souvent revenir l'idée selon laquelle il serait **inutile d'étoffer le catalogue des droits protégés dans la Constitution puisque certains d'entre eux seraient déjà protégés** en droit international ou européen.⁴ Ce type de raisonnement semble problématique. En effet, il implique une **démision** de la pensée constitutionnelle au profit de l'existence de normes internationales⁵.

La CCDH rappelle que l'esprit de la Constitution ne peut pas être celui d'un texte parmi d'autres qui comble certaines lacunes et en oublie d'autres. **Le texte constitutionnel doit être le garant suprême des droits humains garantis dans l'ordre juridique luxembourgeois**. Il peut et **devrait aller plus loin que le droit international des droits humains**, pour donner tout son souffle à la tradition humaniste luxembourgeoise, tel que cela a été suggéré par plusieurs organes.⁶ Cette vision est **confirmée par les articles 53 de la Charte des droits fondamentaux et de la Convention européenne des droits de l'homme** (ci-après « CEDH »).⁷

Aussi, la Constitution permet toute une série d'opérations juridiques de protection des droits humains que le droit international risque de ne pas toujours pouvoir assurer (on pense à l'effet direct horizontal de certaines dispositions, c'est-à-dire leur invocabilité dans un litige entre personnes privées et non pas opposant un individu à l'État, ou à la possibilité d'invocation d'un droit constitutionnel par la Cour constitutionnelle luxembourgeoise comme standard de validité des normes législatives internes).

Il est encore plus regrettable que parfois, le constituant décide de ne pas étoffer certains droits constitutionnels, car ceux-ci seraient présents dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union euro-

4 J. Gerkrath, « La proposition de révision dans le contexte international: la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux serait-elle devenue superflue? Quelques remarques à propos de la notion des droits fondamentaux, de leur formulation et de leur protection », *Actes de la Section des sciences morales et politiques de l'Institut grand-ducal*, Luxembourg, vol. 14, 2011, p. 197-219 qui se pose donc la question de savoir si « la garantie des droits et libertés à travers la constitution serait-elle devenue superflue? ».

5 Voir notamment table ronde du 19 octobre 2021 sur la révision de la Constitution, minutes 54:09 à 55:47, disponible sur <https://www.chd.lu/ArchivePlayer/video/3410/sequence/183711.html>.

6 Avis intérimaire de la Commission de Venise sur la proposition de révision n°6030 de la Constitution, 14 décembre 2009, para. 34, sur https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=9AAFE2CF8C775 ; voir aussi CCDH, Avis 3/2012 sur la proposition de révision constitutionnelle n°6030, pp. 2-3, disponible sur <https://ccd.h/public.lu/content/dam/ccdh/avis/2012/Avis-CCDH-6030-final.pdf>.

7 L. Burgorgue-Larsen, P.-V. Astresses, V. Bruck, « The Constitution of France in the Context of EU and Transnational Law: An Ongoing Adjustment and Dialogue to Be Improved », *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, TMC Asser Press, The Hague, 2019. 1181-1223.

péenne (par exemple le droit à une protection juridictionnelle effective).⁸ La CCDH rappelle que cette position revient à tout bonnement consacrer l'inexistence de ces droits dans les domaines qui ne relèvent pas de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne (ci-après « UE »). Comme l'explique l'article 51 de la Charte et la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») à ce sujet⁹, celle-ci a un champ d'application limité, et ses droits ne s'étendent pas à l'ensemble des domaines couverts par le droit national. Le constituant devrait être conscient de ce débat, puisqu'il a été proposé d'étendre dans le texte constitutionnel le champ d'application de la Charte à l'ensemble du droit interne.¹⁰ Le simple renvoi à la Charte constitue, encore une fois, la consécration de vides de protection constitutionnelle.

Enfin, cette attitude est d'autant plus problématique que la société civile et la doctrine juridique ont souvent pu s'inquiéter du refus du juge luxembourgeois de donner une application concrète à la protection issue du droit international des droits humains. Il suffit de penser à la posture des juges internes relativement au droit international des droits de l'enfant (notamment demandeur de protection internationale)¹¹, dénoncée par plusieurs associations et par le Comité onusien compétent. Dans ce contexte, où **le juge national n'est souvent pas « völkerrechtsfreundlich »** comme on le prétend, cacher le texte constitutionnel derrière le droit international des droits humains risque de devenir un prétexte des plus périlleux à ne pas développer la protection constitutionnelle.

b. *La nécessité d'affirmer la supra-constitutionnalité
des traités de protection des droits humains
dans le texte constitutionnel*

Une grande particularité de l'ordre juridique luxembourgeois consiste en la valeur **supra-constitutionnelle** des traités (et/ou du droit international de manière plus générale). Or, bien que cette supra-constitutionnalité ait été affirmée de longue date par les juges¹², elle n'a pas de support textuel dans la Constitution et ne semble pas faire l'objet d'une application cohérente dans la jurisprudence contemporaine. Il serait **important de fixer cette théorie de la supra-constitutionnalité dans le texte constitutionnel, notamment en ce qui concerne la place des traités de protection des droits humains**, et ainsi suivre les recommandations répétées de la Commission de Venise¹³. Cela permettrait de consolider une théorie jurisprudentielle, clarifier ses contours, et faire en sorte qu'elle ne puisse pas être affaiblie dans ses fondements à l'avenir.

Le besoin de clarifier le statut de la supra-constitutionnalité résulte à l'évidence de l'histoire de la révision constitutionnelle. La CCDH constate que, lors des amendements de 2019 sur la proposition de révision n°6030, le constituant avait voulu intégrer la primauté du droit international pour suivre les recommandations de la Commission de Venise. Dans ce contexte, il avait été proposé de régler le problème comme suit :

« *La Chambre des Députés n'approuve les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution. Les traités ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois.* » (amendement 4)¹⁴.

La CCDH constate qu'un tel amendement proposait bel et bien de renverser le principe de supra-constitutionnalité et d'aller vers un modèle typiquement inspiré de l'article 54 de la Constitution française, qui affirme la suprématie de la Constitution dans l'ordre interne puisqu'un engagement international ne pourra pénétrer le droit national s'il est contraire à la Constitution, à moins que cette

⁸ Proposition de révision n°7755, Exposé des motifs, p. 2, disponible sur https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=368B524D.

⁹ Cour de Justice de l'Union européenne, Grande chambre, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, aff. C-617/10, 26 février 2013.

¹⁰ P.-H. Meyers, « Les droits fondamentaux dans la Constitution luxembourgeoise », in J. Gerkrath, *La refonte de la Constitution luxembourgeoise en débat*, Larcier, Bruxelles, 2010, p. 66.

¹¹ Tribunal administratif, jugement n° 43965, 21 septembre 2020.

¹² P. Kinsch, « Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois », *Pasicrisie Luxembourgeoise: Recueil Trimestriel de la Jurisprudence Luxembourgeoise*, vol. 34, 2010, p. 399.

¹³ Avis intérimaire de la Commission de Venise, 2009, paras. 34-35; Avis de la Commission de Venise sur la proposition de révision n°6030, 18 mars 2019, para. 18, disponible sur <https://chd.lu>.

¹⁴ Proposition de révision n°6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution, Amendements du 10 juillet 2019, doc. parl. 6030/30, Amendement 4, disponible sur https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path

dernière ne soit préalablement modifiée. Or, comme le démontrent les recherches des spécialistes d'histoire constitutionnelle luxembourgeoise, le principe de supra-constitutionnalité des traités fait partie du patrimoine génétique ancien du Grand-Duché qui doit au droit international son existence et ainsi le récompense par une place de primauté en son sein.¹⁵ Or, si même les parlementaires ont pu entretenir une certaine confusion quant à ce principe, il est regrettable qu'une clarification textuelle n'ait pas été entreprise pour sceller les contours de ce principe historiquement fondamental.

La CCDH rappelle que ces questions structurelles d'articulation du droit constitutionnel avec le droit international des droits humains ne relèvent pas de la pure spéculation théorique, mais constituent des **outils fondamentaux pour garantir une protection accrue des droits humains**. En effet, la Cour constitutionnelle luxembourgeoise a pu développer dans sa jurisprudence récente une théorie fondamentale dite du « socle commun » : en partant du constat d'une communauté importante entre différentes dispositions de la Constitution, de la Charte des droits fondamentaux et de la CEDH, la Cour constitutionnelle identifie un socle commun de dispositions fondamentales qui lui permettent d'élargir le champ des règles qu'elle utilise pour vérifier la validité des dispositions législatives.

La CCDH considère que l'apport fondamental de cette jurisprudence protectrice n'est pas pris au sérieux dans la proposition de révision sous avis, qui manque nettement d'une disposition générale portant sur l'interprétation des droits constitutionnels en harmonie avec ce socle commun. La Commission de Venise en 2009 avait déjà mis en garde concernant ce besoin et proposé différentes clauses transversales poursuivant cette fonction.¹⁶ La CCDH **considère qu'il serait donc nécessaire de rajouter un article initial qui codifierait l'apport de la théorie du socle commun**.

Pour cela, différentes options s'offrent au constituant. Une première option, particulièrement protectrice, serait celle de suivre une proposition qui avait été faite depuis un certain nombre d'années d'insérer dans le texte constitutionnel une *clause pro homine*.¹⁷ L'idée de cette clause est d'ancrer dans le texte constitutionnel un principe selon lequel les autorités publiques doivent toujours interpréter le droit luxembourgeois dans le sens le plus favorable à l'individu. Cette thèse est la pierre angulaire du fonctionnement du système interaméricain des droits humains, où elle a permis des avancées spectaculaires dans la protection des droits des individus.¹⁸ Le principe *pro persona* inciterait notamment les juges internes au relevé d'office des questions de protection des droits humains, ce qui mettrait un terme à l'idée dangereuse selon laquelle lorsque les parties ne plaident pas une problématique liée aux droits humains dans le cadre d'une affaire, le juge luxembourgeois n'aurait tout simplement pas à s'intéresser à celle-ci. Cette idée avait été insérée dans une proposition alternative de révision constitutionnelle comme suit :

« Les traités et accords internationaux en matière de droits humains signés et ratifiés par le Luxembourg ont valeur supra-constitutionnelle dans la mesure où leurs dispositions sont plus favorables à leur titulaire que les garanties constitutionnel/es ou législatives. Le/la juge relève les dispositions pertinentes d'office et les interprète conformément aux décisions des organes juridictionnels supranationaux, de façon à leur conférer un effet utile. »¹⁹

Cette idée serait particulièrement adaptée au contexte luxembourgeois, en raison de sa tradition de supra-constitutionnalité des traités. En effet, en Amérique latine, cette théorie de l'interprétation *pro persona* est notamment issue de la tradition de certaines constitutions récentes de hisser les traités de protection des droits fondamentaux au-dessus des normes constitutionnelles. La Cour constitutionnelle colombienne, par exemple, a pu déduire du texte constitutionnel de 1991 l'idée selon laquelle les traités

15 L. Heuschling, « Les origines au XIX^e siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois: l'enjeu de la monarchie », *Liber amicorum Rusen Ergec*, 2017, pp. 157-213.

16 Avis intérimaire de la Commission de Venise, 2009, para. 47.

17 V. Bruck, « Mieux proclamer pour moins protéger ? Critique de la dévalorisation des droits de l'homme par le projet de Constitution », *Forum*, Avril 2014, pp. 7 – 9 : 'La clause tient son nom du fait qu'elle garantit à chaque individu *la protection la plus étendue*. Si la démarche paraît abstraite, elle assure, concrètement, que les formalités procédurales soient mises au service de l'individu. Le raisonnement suivrait trois mouvements. Tout d'abord, le juge devra relever d'office les droits fondamentaux, donc vérifier l'existence d'une violation même si l'avocat du justiciable omet de l'invoquer. Parmi les dispositions nationales, européennes ou internationales pertinentes, il sera obligé de choisir celle qui est la plus favorable à l'individu. Enfin, l'application devra prendre en compte non seulement le texte (assez abstrait, voire dépassé), mais également les décisions des juridictions. Dès lors, même si le catalogue constitutionnel est incomplet, l'obligation de recourir systématiquement aux garanties internationales permet aux justiciables de se voir appliquer le droit le plus protecteur qui soit'.

18 M. Pinto, « El principio pro homine: Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos », 2014, accessible sur <http://repositoriocdpd.net:8080/handle/123456789/594>.

19 Voir notamment Proposition de révision n°6956, art. 84.

de protection des droits de l'Homme ont prévalence dans l'ordre interne²⁰, ce qui lui a permis de tisser la théorie de l'obligation d'opter toujours pour l'interprétation des normes juridiques la plus favorable à l'Homme et à ses droits²¹. Les nouveaux textes constitutionnels de Bolivie et d'Équateur, par exemple, reconnaissent le statut supra-constitutionnel des traités de protection des droits de l'homme dans l'hypothèse où la protection internationale s'avérerait plus favorable. Cela participe d'une prise de conscience de la « *nécessité de prendre au sérieux de façon effective le droit international des droits de l'Homme afin qu'il forme un tout homogène avec le droit interne ; c'est valoriser la convergence des valeurs humanistes, plutôt que de s'arc-bouter sur le soi-disant cloisonnement des ordres juridiques qui entraîne des lectures desséchantes et appauvrissantes en termes de hiérarchie formelle* »²². Le droit luxembourgeois offrait déjà une base propice pour aller dans cette direction ; la CCDH regrette que le constituant ébauche une tendance régressive bien plus que progressiste.

Une alternative à la clause *pro homine* serait à tout le moins de **prévoir un article général sur l'interprétation des droits constitutionnels**, en transposant et clarifiant la théorie du socle commun.

La CCDH estime que le constituant se doit de prendre ce type de propositions au sérieux. Elle rappelle que le respect accru des droits humains doit forcément passer par la prise en compte par l'ordre juridique luxembourgeois tout entier de sa responsabilité à assurer leur respect et que l'autorité judiciaire, premier garant de celui-ci, devrait avoir systématiquement recours à cette méthode d'interprétation du droit interne.

La CCDH rappelle que certains textes constitutionnels considérés comme étant particulièrement protecteurs ont mis ces points au premier plan, en posant le recours au droit international et au droit comparé comme méthode fondamentale d'interprétation de la Constitution.²³ Dans un ordre juridique comme celui du Grand-Duché, dont la richesse est également l'ouverture sur l'international et sur la comparaison des expériences juridiques qui en ont alimenté la formation, ce type de disposition devrait être prise en considération.

2. Le silence quant à la valeur particulière des normes constitutionnelles relatives aux droits humains

La CCDH s'inquiète également que le constituant n'ait pas clarifié la valeur particulière des normes relatives aux droits humains au sein du texte constitutionnel.

D'une part, la CCDH rappelle qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et des expériences constitutionnelles de ces années difficiles, de nombreuses constitutions européennes ont consacré une valeur particulière aux droits fondamentaux constitutionnels, en les érigeant en **limite à la révision constitutionnelle**. L'idée est de placer les droits à un niveau de protection plus important que les autres règles d'organisation des pouvoirs : cela sert à protéger un noyau fondamental de règles constitutionnelles, comme les droits humains, y compris de la modification constitutionnelle.

Cette restriction du pouvoir de révision constitutionnelle peut opérer à des degrés d'intensité différents. Certaines constitutions prévoient des règles constitutionnelles soumises à une procédure de révision lourde en raison de leur importance : c'est le cas de la constitution espagnole dont l'article 168 prévoit une procédure plus lourde pour la modification du chapitre sur les droits humains, ou de la constitution autrichienne qui prévoit que les modifications des principes essentiels (*Baugesetze*) sont à considérer comme des « *Gesamtänderungen* ». La Constitution allemande présente une particularité importante puisqu'elle considère certaines règles constitutionnelles comme intangibles : l'article 79 interdit en principe toute modification au catalogue des droits fondamentaux (et cet exemple est suivi dans les constitutions de la Grèce, du Portugal, de la République tchèque et de la Roumanie)²⁴. L'article 115 de la Constitution ne semble pas prévoir ce type d'adaptation pour la révision constitu-

20 Cour constitutionnelle colombienne, affaires C-4988/93 et C-089/94.

21 Cour constitutionnelle colombienne, Sentencia T-171-2009 : « *L'interprétation pro homine, impose l'interprétation des normes juridiques la plus favorable à l'homme et à ses droits, c'est-à-dire la prévalence de l'interprétation qui favorise le repos de la dignité humaine et par conséquent la protection, la garantie et la promotion des droits de l'homme et des droits fondamentaux consacrés par la constitution* » (traduction libre).

22 L. Burgorgue-Larsen, *Les trois cours régionales des droits de l'homme in context*, Paris, Pedone, 2020, p. 381.

23 Constitution de la République d'Afrique du Sud de 1996, article 39, disponible sur <https://www.gov.za/documents/constitution/chapter-2-bill-rights#39> ; voir aussi Constitution espagnole, art. 10(2) ; Constitution portugaise, art. 16 ; Constitution colombienne, art. 93(2).

24 M. Fromont, *Justice constitutionnelle comparée*, Paris, Dalloz, 2013, pp. 254-259.

tionnelle. Ainsi, la CCDH s'inquiète du manque de protection particulière accordé au catalogue des droits humains constitutionnellement protégés.

D'autre part, la CCDH s'inquiète que le texte constitutionnel ne précise pas davantage la position des droits humains dans le **contexte d'états d'exceptions**, tels que l'état d'urgence ou l'état de crise. Alors que le Luxembourg a fait le choix particulier de constitutionnaliser ce dernier, outil constitutionnel au potentiel redoutable pour la mise en péril des droits humains²⁵, le constituant devrait saisir l'opportunité de renforcer la position des droits dans ce contexte. Au vu du caractère problématique pour les droits fondamentaux constitué par l'état d'urgence, comme l'a récemment démontré l'expérience dans le cadre de la crise sanitaire, la CCDH considère que cette question ne devrait pas être négligée. Des débats importants avaient été initiés à ce sujet, proposant une saisine automatique de la Cour constitutionnelle ou une compétence directe de la Cour administrative pour juger en premier et dernier ressort de la constitutionnalité et du respect des droits humains par les règlements pris en exécution de l'état de crise. **La CCDH regrette que le constituant n'ait pas poursuivi cette réflexion comme toute fondamentale.**

Dans la continuité de cette dernière réflexion, la CCDH regrette encore que le constituant n'ait pas davantage réfléchi à l'opportunité d'ouvrir un mécanisme de saisine directe de la Cour constitutionnelle. Alors que la Cour constitutionnelle luxembourgeoise se révèle être un instrument fondamental pour une protection accrue des droits humains, elle n'a fait l'objet que de très peu de saisines (169 depuis sa création). La révision constitutionnelle aurait pu constituer l'occasion de réfléchir à un mécanisme de « *Bundesverfassungsbeschwerde* » ou d'« *amparo* »,²⁶ comme l'avait déjà préconisé Pierre Pescatore lors des débats concernant la création de la Cour constitutionnelle.

B. Une catégorisation des droits fort problématique

1. Caractère problématique de la catégorisation retenue par le texte

L'une des inquiétudes fondamentales de la CCDH concerne la catégorisation retenue par la proposition de révision constitutionnelle, qui veut classer les droits en quatre catégories distinctes : droits politiques, droits fondamentaux, libertés publiques et objectifs à valeur constitutionnelle.

Cette approche, qui est rarement remise en question, provient d'une proposition du Conseil d'État qui, dans son avis sous la proposition de révision n°6030, indiquait l'existence de différents types de droits.²⁷ Or, de manière générale, **ces catégories sont des classifications doctrinales qui sont utiles pour penser les droits, mais qui sont extrêmement difficiles à manier dans un texte constitutionnel.** Distinguer un droit en le rangeant dans une catégorie plutôt que dans une autre est un exercice extrêmement difficile et périlleux. Il est important de mettre en doute le maniement même de certaines de ces catégories dans un texte constitutionnel luxembourgeois contemporain. À titre d'exemple, la Constitution espagnole emploie dans l'intitulé général de la partie sur les droits humains la distinction « Droits fondamentaux et libertés publiques », mais se garde pour le reste de procéder à cataloguer les différents droits en deux listes distinctes.

a. La notion débattue de « droits fondamentaux »

Tout d'abord, la notion de « droits fondamentaux » semble être considérée comme classique et bien assise dans la tradition juridique. Il s'agirait de droits intangibles, c'est-à-dire des droits qui ne supportent aucune dérogation²⁸, que le législateur ne peut agencer et manier de la même manière qu'il a la responsabilité de le faire pour les 'libertés publiques'. La CCDH rappelle que **la notion est à ce point débattue en son contenu et en ce qu'elle implique juridiquement, qu'en faire une section du texte constitutionnel revient à prendre à la légère sa complexité**²⁹.

25 F. Wies, « L'état d'urgence au Luxembourg », *Forum*, Avril 2016, p. 56 ; V. Bruck, « L'état d'urgence contre l'Etat de droit démocratique », *Forum*, n. 376, 2017, p. 9.

26 La possibilité pour un particulier de saisir directement la Cour constitutionnelle en vue de lui demander d'opérer un contrôle de constitutionnalité d'une disposition législative.

27 Conseil d'État, Avis relatif à la proposition de révision n°6030, 6 juin 2012, pp. 19-21.

28 Lexique des termes juridiques, éd. Dalloz, 24e édition, 2016-2017, p. 428.

29 V. Champeil-Desplats, « Le Conseil constitutionnel a-t-il une conception des libertés publiques? », *Jus politicum. Revue de droit politique* 7 (2012).

Cette idée vient historiquement de la jurisprudence constitutionnelle, notamment allemande et espagnole, qui définit les droits constitutionnels comme des droits fondamentaux qui sont tels en raison de la place fondamentale qu'ils assument dans l'ordre juridique. Il s'agit de « *Grundrechte* », car ils sont insérés dans la « *Grundnorm* » encadrant la structure même de l'ordre juridique, ils se situent à son fondement.³⁰ À partir de là, la doctrine juridique, notamment en France, a mené un débat intense quant à la signification de la *fondamentalité* des droits.³¹ Étienne Picard a soutenu de manière célèbre : « *il y a une contradiction essentielle dans le fait d'admettre que les droits fondamentaux forment une catégorie juridique déterminée, en définissant celle-ci par rapport à la structure normative classique pour en faire en définitive un équivalent aux droits constitutionnellement garantis, tout en reconnaissant qu'ils peuvent aussi trouver leur source dans des conventions internationales, lesquelles ne se situent précisément pas au même rang au sein de la hiérarchie normative formelle : ou bien les droits fondamentaux se définissent essentiellement par leur rang normatif et alors ils ne peuvent se trouver à deux niveaux normatifs différents; ou bien ils peuvent se trouver à deux niveaux normatifs différents, mais alors ils ne peuvent se caractériser, quant à leur nature, par le rang auquel ils se situent dans la hiérarchie formelle* »³².

Un autre débat fondamental consiste dans la notion de « **droits fondamentaux constitutionnels** », qui avait été employée par le Conseil constitutionnel français entre 1982 et 1983. Cette idée accordait à certains droits (propriété, liberté de communication des pensées, droits de la défense, asile, sûreté, mariage, vie familiale normale) un statut particulier bénéficiant d'un « **effet cliquet** » : par rapport à ces droits, le législateur ne pourrait intervenir que pour les rendre plus effectifs. Cette notion, particulièrement protectrice, a été depuis abandonnée en France. Or, si l'intention du constituant luxembourgeois était d'aller dans ce sens, ce qui pourrait constituer une évolution importante pour la protection des droits, alors fallait-il l'explicitier davantage.

b. *Le concept étranger et désuet de libertés publiques*

Concernant la catégorie des *libertés publiques*, cette notion est issue de la tradition constitutionnelle française. Elle remonte à une époque ancienne (essentiellement révolutionnaire et de la IIIe République) où la principale inquiétude des droits humains était de limiter l'action de l'Administration et du pouvoir exécutif. Ainsi, on demandait au législateur d'assurer la tâche de protéger les libertés.³³

Tout d'abord, ce concept n'est pas propre à la tradition juridique luxembourgeoise. Il risque même de s'inscrire dans un conflit intellectuel avec celle-ci, qui jusque-là avait reposé sur l'emprunt des outils de base de la Constitution belge de 1831, qui utilisait en revanche la notion de « **droits naturels** » pour couronner la protection des droits humains. Il convient de souligner que la jurisprudence luxembourgeoise, notamment celle de la Cour administrative, a pu utiliser cette notion de droits naturels insérée dans la Constitution luxembourgeoise pour trouver un fondement juridique pour la protection accrue des droits des administrés. Or, le constituant efface toute référence aux droits naturels, qu'il remplace par des catégories étrangères à la tradition juridique luxembourgeoise et qui sont débattues dans leur pertinence actuelle en France.

La justification avancée dans l'exposé des motifs demeure insatisfaisante : dans la Constitution luxembourgeoise, « *le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé, détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi* ». Si telle est l'intention du constituant, il suffirait d'adopter un article sur le domaine d'intervention de la loi et du règlement (sur le modèle des articles 34 et 37 de la Constitution française), ce qui impliquerait un encadrement de la compétence du pouvoir réglementaire de s'immiscer dans les problèmes relevant de la protection des droits.

Face au débat nourri qui existe en France sur le point de savoir si, au siècle du constitutionnalisme, il serait désormais préférable de parler de droits humains, car la catégorisation des droits employée fait référence à des logiques désormais dépassées, la CCDH s'inquiète quant au choix de procéder tout de même à cette catégorisation. La CCDH comprend que le constituant utilise cette catégorie pour viser

30 D. Capitant, *Les effets juridiques des droits fondamentaux en Allemagne*, Paris, LGDJ, 1998.

31 J. Jean-Baptiste, « L'engendrement des droits fondamentaux en France », *Revue des droits et libertés fondamentaux* (2020).

32 E. Picard, « L'émergence des droits fondamentaux en France », *AJDA, numéro spécial : Les droits fondamentaux, une nouvelle catégorie juridique?*, 1998, juillet/août, p. 6.

33 A. Gaillet, *L'individu contre l'Etat: essai sur l'évolution des recours de droit public dans l'Allemagne du XIXème siècle*, Paris, Dalloz, 2012.

les droits qui ne seraient pas intangibles, mais soumis à l'action du législateur. Il est cependant extrêmement fictif de procéder à une classification à part de ce type, comme expliqué par la suite.

*c. Le concept étranger et rigide d'objectifs
à valeur constitutionnelle*

La catégorie des *objectifs à valeur constitutionnelle* est une invention de la jurisprudence constitutionnelle française, que le droit luxembourgeois n'a que marginalement réceptionnée. L'idée de l'existence d'objectifs politiques dans le système constitutionnel qui sont à mettre en balance avec les autres droits et permettent d'orienter l'interprétation de la Constitution est classique et n'est pas contestée. Ce qui inquiète la CCDH est la manière dont le constituant manie cette catégorie. Le constituant semble vouloir voir dans cette catégorie un ensemble de volontés politiques que l'État souhaiterait pouvoir mettre en œuvre. Ainsi, l'essentiel de la portée juridique de cette catégorie est donc l'idée que ces objectifs ne sont pas directement invocables en justice devant un juge.

Le constituant indique que « *cette manière de procéder n'implique en aucun cas une dévalorisation de ces dispositions* »³⁴, alors que cela est difficilement compatible avec le fait que ces droits ne peuvent que difficilement être invoqués en justice (du moins de manière autonome, au fondement d'un argument autonome).

La plupart des objectifs à valeur constitutionnelle actuellement prévus par le projet de révision sous avis proviennent majoritairement de l'initiative « År Virschléi ». De manière générale, cette manière de procéder du constituant semble problématique dans la mesure où le constituant donne l'impression d'avoir prévu une réelle consultation citoyenne et cantonne les résultats de celle-ci à une catégorie marginalisée. Si la démarche initiale était louable de renforcer l'image d'un réel processus démocratique adopté pour la révision constitutionnelle, il est au moins étonnant que l'essentiel des propositions issues de celle-ci ait finalement été considéré comme des droits « non invocables ».

La CCDH s'inquiète de cette posture. D'une part, cataloguer des droits de simples objectifs à valeur constitutionnelle revient à figer leur statut juridique. Ils seront classés comme tels jusqu'à ce qu'une révision constitutionnelle intervienne, alors que l'idée même des objectifs à valeur constitutionnelle est de constituer une soupape de sécurité qui permet au texte constitutionnel d'évoluer. Les juges constitutionnels consacrent des objectifs qui émergent de la pratique constitutionnelle pour permettre à ces principes généraux d'évoluer progressivement et d'atteindre éventuellement le statut de droits constitutionnels. Au contraire, la catégorisation fige ces objectifs à leur état initial et obtient le résultat inverse d'anéantir ce potentiel d'expansion.

D'autre part, l'idée que les objectifs ne sont pas invocables devant le juge doit être fortement nuancée. S'il est vrai que les objectifs à valeur constitutionnelle ne peuvent pas être invoqués comme seul moyen au soutien d'une action en justice, leur intérêt est justement celui d'orienter l'action du juge constitutionnel. Comme ils interviennent dans l'interprétation constitutionnelle, **ils devraient être pensés comme des outils pour accroître la protection des droits et non pas la limiter.**

Enfin, il est intéressant de constater que le constituant range dans cette catégorie des droits traditionnellement considérés de « deuxième génération », les droits économiques, sociaux et culturels classiques. Or, dans la tradition européenne classique, ces droits sont considérés comme non justiciables et comme étant des simples objectifs politiques. La CCDH regrette que le Luxembourg, en 2021, souhaite cristalliser cette position ancienne et ne veuille pas aller plus loin, comme l'y invite l'évolution du droit international et du droit constitutionnel comparé. On peut penser au Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies (ONU) qui, depuis des observations générales récentes et la décision *Caceres c. Paraguay*, affirme clairement que les droits de première génération et de deuxième génération doivent être compris comme **indivisibles**. Les droits constitutionnels indien, colombien et d'Afrique du Sud, par exemple, ont démontré l'importance de la philosophie d'indivisibilité des droits (qui remonte déjà à la Déclaration universelle des droits de l'Homme) en vue de la protection du plus vulnérable.

³⁴ Proposition de révision n°7755, Exposé des motifs, p. 3.

2. Un risque inacceptable de faire stagner l'évolution des droits

Comme il a été déjà accentué, la CCDH s'inquiète que le résultat principal de cette classification soit avant tout celui de **faire stagner la protection des droits humains en les figeant à la vision classique exposée dans ce texte constitutionnel**. Alors que la Constitution devrait être un texte fondamental et vivant qui évolue avec une société et réceptionne ses volontés d'accroître la protection de droits ignorés à une époque donnée, la catégorisation poursuit le but inverse.

Par exemple, au lieu d'inciter le législateur à prendre le droit au logement au sérieux et à prendre des mesures législatives pour mettre en place un droit opposable (sur le modèle du droit au logement opposable « DALO » français par exemple³⁵), le texte constitutionnel se borne à annoncer un objectif politique vide de toute possibilité sérieuse d'invocabilité. Il est fort regrettable que le texte constitutionnel soit vu comme une manière d'énoncer des objectifs vagues, au lieu de saisir l'opportunité de prendre les droits au sérieux et de les mettre au service de l'amélioration d'une crise sociale de taille comme la crise du logement luxembourgeoise contemporaine.

De plus, la catégorisation est un exercice doctrinal qui s'accommode mal avec la fonction du catalogue des droits constitutionnels. Cela résulte à l'évidence du fait que le constituant est contraint de procéder à des **recoupements inutiles** participant à un **manque de lisibilité et de clarté du texte constitutionnel**. Surtout, la CCDH s'inquiète du fait que la catégorisation risque d'aboutir à une **classification dangereuse**, qui pourrait être utilisée dans un futur proche par des acteurs constitutionnels souhaitant minimiser la portée du catalogue des droits plutôt que de la maximiser. La **catégorisation risque de rendre impossible ou du moins de limiter fortement toute possibilité d'interprétation évolutive de ces droits**, les catégories prévues risquent de corseter le potentiel évolutif de différents droits humains, confinés à une catégorie juridique de laquelle ils ne peuvent plus échapper. Cela risquera d'ailleurs de mettre le Luxembourg en porte à faux avec les évolutions du droit international et de ralentir son intégration juridique des avancées de celui-ci. C'est à l'évidence l'idée opposée à celle de **clause pro homine** que cristallise cette catégorisation. La CCDH met en garde quant aux risques assumés par le constituant en procédant de la sorte, comme cela résultera encore plus clairement de l'étude des droits consacrés qui suit.

Face à ces débats, la CCDH doute que le choix du constituant soit judicieux. La CCDH **demande au constituant de repenser la structure actuelle du chapitre II**, en saisissant l'occasion de la révision constitutionnelle pour **dresser une Constitution moderne**. En l'état, **le constituant crée une catégorisation qui pourrait justement faire stagner l'évolution** ou tout au moins ne pas contribuer à la défense et la promotion des droits humains.

*

III. LES DROITS HUMAINS PROTEGES PAR LA CONSTITUTION

À toutes ces considérations liées à la structure de la proposition de révision s'ajoutent des problèmes substantiels, liés entre autres à la formulation même des différents droits humains que la Constitution entend protéger. Étant donné qu'une analyse détaillée de tous les articles dépasserait le cadre du présent avis, la CCDH limitera son étude à certains droits humains dont la mise en œuvre pourrait s'avérer fort problématique si le texte était adopté sous sa forme actuelle. La CCDH a donc décidé d'analyser prioritairement les questions liées au principe d'égalité (A), aux garanties du justiciable (B), à la liberté de religion et la liberté d'expression (C), au droit d'asile (D), aux droits sociaux (E) et au droit à l'intégrité physique et mentale (F).

A. Le principe d'égalité encore loin du but

Avant d'entrer dans les détails, il est à noter que la genèse de la création de l'article 11 de la proposition de révision montre que l'intention du constituant a été de créer un article portant sur le principe d'égalité et regroupant toutes les dispositions y relatives, tel que cela avait été suggéré par le Conseil

³⁵ Direction de l'information légale et administrative française, *Droit au logement opposable (Dalo) : faire valoir son droit à un logement*, 29 juin 2020, disponible sur <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F18005>.

d'État.³⁶ Bien que cette intention initiale soit louable, le résultat final des articles 11 et 11*bis* est loin d'être satisfaisant et ce à plusieurs égards.

1. L'égalité devant la loi : une prérogative nationale ?

La proposition de révision sous avis prévoit l'**égalité des Luxembourgeois devant la loi** à son article 11, en reprenant simplement la formulation prévue par la Constitution actuelle, alors que la « *protection accordée aux personnes et aux biens* » des non-Luxembourgeois se trouve à l'article 11*bis*. Il est regrettable que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles n'indiquent la raison pour le maintien de ces formulations qui soulèvent plusieurs questionnements³⁷.

Tout d'abord, réitérer la teneur de ces dispositions revient à **minimiser l'apport de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle luxembourgeoise**, dont la principale conquête a été de restructurer la portée des deux dispositions, en proposant une relecture importante du principe d'égalité³⁸. Ainsi, la CCDH est étonnée du fait que le constituant perpétue une **distinction entre nationaux et étrangers**, alors que selon l'interprétation de la Cour constitutionnelle, l'égalité devant la loi est applicable tant aux Luxembourgeois qu'aux non-Luxembourgeois, sauf exceptions établies par la loi.³⁹ Cette jurisprudence est d'une importance cruciale et toute décision y contrevenant devrait être mûrement réfléchie et justifiée, puisqu'elle a fortement structuré l'identité constitutionnelle luxembourgeoise.

De plus, en continuant à opérer une distinction, le constituant luxembourgeois crée de nouvelles **dispositions constitutionnelles plus restrictives que les traités internationaux** qui prévoient l'égalité de toutes les personnes *relevant de la juridiction d'un État*, incluant ainsi notamment tous les justiciables ayant un lien de territorialité avec l'État, ainsi que dans certains cas d'extra-territorialité.⁴⁰ Créer un tel écart avec le principe d'égalité tel que consacré dans les traités internationaux semble d'autant plus discutable que les traités internationaux ont statut supra-constitutionnel en droit luxembourgeois. La proposition de révision constitutionnelle sous avis ne serait ainsi **pas en accord avec le droit international et européen**.

Qui plus est, cette distinction avait été **lourdement critiquée par la Commission de Venise** qui avait proposé dès 2009 l'insertion du principe d'égalité de tous devant la loi,⁴¹ et avait réitéré ses craintes d'incompatibilité avec le droit international en 2019, en incitant fortement les députés à changer de formulation, tout en proposant d'insérer une mention sur les droits spécifiques des ressortissants de l'UE.⁴² Cette proposition, ainsi que celle d'autres instances internationales⁴³, est malheureusement restée infructueuse.

La CCDH exhorte donc le constituant à se mettre en conformité avec le droit international en prévoyant explicitement **l'égalité de toute personne devant la loi**, à l'instar de nombreuses Constitutions

36 Conseil d'État, Avis relatif à la proposition de révision n°6030, 2012, p. 24.

37 Voir notamment F. Wies, « La Constitution luxembourgeoise et les droits et libertés fondamentales de l'être humain », *Forum*, 2009, p. 40 : « *En faisant une application littérale de ces textes, on pourrait dès lors arriver à la conclusion que la nationalité de l'être humain détermine l'envergure de la protection dont il peut bénéficier au regard de la Constitution. Il y aurait ainsi un traitement différencié entre les nationaux et les étrangers, avec le résultat que les premiers bénéficieraient de plus de droits fondamentaux que les seconds. Ceci serait cependant en contradiction flagrante avec le principe de l'universalité des droits de l'homme tel qu'il est notamment énoncé par la Déclaration universelle des droits de l'homme (...)* Dans un pays dont environ la moitié des habitants n'a pas la nationalité, la réponse à la question de savoir si les libertés individuel/es inscrites dans la Constitution luxembourgeoise s'appliquent indépendamment de la nationalité est d'autant plus primordiale pour connaître le degré de protection conféré aux droits et libertés fondamentales ».

38 P. Kinsch, « L'égalité devant la loi, La jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Luxembourg 1997-2007 », *Pasicrisis luxembourgeoise 2008*, pp. 85-103.

39 Cour Constitutionnelle, arrêts du 7 avril 2006, nos 29/06, 30/06, 31/06, 32/06 et 33/06 (Mém. A n° 69 du 21 avril 2006, p. 1333).

40 CEDH, *Guide sur l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme*, disponible sur https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_FRA.pdf

41 Avis intérimaire de la Commission de Venise, 2009, para. 30.

42 Avis de la Commission de Venise, 2019, paras. 33-34.

43 Rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance sur le Luxembourg, Recommandation 7, p. 12, disponible sur <https://rm.coe.int/cinquieme-rapport-sur-le-luxembourg/16808b589c>.

étrangères.⁴⁴ Il est à ajouter que la consécration constitutionnelle de ce principe incontestable ne saura donner lieu à une interprétation excessivement large, puisque d'une part le deuxième alinéa prévoit la possibilité pour la loi de prévoir une différence de traitement⁴⁵ et le principe d'égalité tombe sous la clause transversale de limitation et que d'autre part, les droits politiques des nationaux sont déjà présents dans la section relative aux droits politiques⁴⁶.

Si le constituant décidait de maintenir une séparation entre les nationaux et les étrangers, et de vider par ce fait le principe d'égalité de son sens, une attention devra être apportée à la formulation utilisée. En effet, bien que les formulations soient différentes et semblent ainsi ne pas correspondre aux mêmes droits, il est à noter que la formulation « *protection accordée aux personnes et aux biens* » est un terme historique qui signifie égalité.⁴⁷ Cette formulation ancienne renvoie à une époque où le contentieux des étrangers concevait ces derniers comme des entités presque équivalentes aux sujets de droit.⁴⁸ La CCDH exhorte donc le constituant à revoir la formulation utilisée pour évoquer le principe d'égalité des personnes non luxembourgeoises devant la loi et à adopter un langage permettant d'ancrer le principe selon lequel les non-Luxembourgeois sont des personnes ayant des droits individuels. Enfin, il faudrait également faire attention à la structuration des deux droits, l'égalité des Luxembourgeois et l'égalité des non-Luxembourgeois, en deux articles séparés. Cette séparation en deux articles distincts semble provenir du fait que la proposition de révision sous avis a été le fruit d'une reconstitution et d'une réorganisation de la Constitution actuelle, avec peu de modifications ou de réflexions de fond. Toutefois, une attention particulière devra être accordée au fait que la séparation des deux principes en deux articles différents pourrait mener à une interprétation non désirée. En effet, un article devant regrouper des dispositions ayant un lien logique entre elles, l'ajout d'un nouvel article pour traiter de la question des étrangers pourrait vouloir signifier le contraire.⁴⁹ Ainsi, le but du constituant ayant été de regrouper toutes les dispositions relatives au principe d'égalité, il serait indispensable de prévoir l'égalité des non-Luxembourgeois en tant que paragraphe de l'article 11 et non en tant qu'article séparé, aucune justification ne pouvant être valablement avancée pour traiter les étrangers d'une manière différente que les autres catégories protégées.

2. Le timide principe de non-discrimination

Le principe d'égalité va de pair avec le principe de non-discrimination prévu au paragraphe suivant de l'article 11. Traditionnellement, le principe de non-discrimination est suivi d'une liste de motifs de discrimination prohibés qui peuvent varier quelque peu d'un traité international à un autre. Le constituant luxembourgeois quant à lui, ne cite comme motifs de discrimination que la « situation » ou les « circonstances personnelles », en indiquant dans l'exposé des motifs que cela couvre la race, l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion, les convictions, le handicap et l'âge, faisant ainsi référence à une liste exhaustive.

Or, il serait davantage judicieux d'inclure les motifs de discrimination directement dans le texte. Cela permettrait de mettre en avant les discriminations existantes en ne négligeant pas leur existence, la non-inclusion des motifs de discrimination pouvant laisser entendre que la société a déjà atteint un degré suffisant d'égalité. La Commission de Venise, soutenue récemment par le gouvernement, est également partisane de cette inclusion textuelle.⁵⁰

Cela est confirmé par la comparaison avec le droit américain et le droit japonais qui s'inspire fortement du modèle américain. L'article 14 de la Constitution japonaise, à l'image du 14^e amendement

44 Constitution Afrique du Sud, art. 9 : “everyone is equal before the law and has the right to equal protection and benefit of the law”; Constitution de Colombie, art. 13: “All individuals are born free and equal before the law, shall receive equal protection and treatment from the authorities”; Grundgesetz allemand, art. 3 : „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“; Grondwet hollandais, art. 1 : “all persons in the Netherlands shall be treated equally in equal circumstances”.

45 Proposition de révision n°7755, art. 11, para. 1, al. 2: « La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but ».

46 Prise de position du Gouvernement relatif à la proposition de révision n°7755, 4 juin 2021, p. 2

47 Conseil d'État, Avis relatif à la proposition de révision n°6030, 2012, p. 24

48 James AR Nafziger, „The general admission of aliens under international law“, American Journal of International Law 77.4 (1983): 804-847.

49 M. Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, éd. 2019, p. 423

50 Avis de la Commission de Venise, 2019, para. 36 ; Prise de position du gouvernement relatif à la proposition de révision n°7755, p.2.

américain, liste certains motifs de discrimination explicitement : race, croyance, sexe, statut social, origines familiales. Ces catégories deviennent des « **classifications suspectes** » : dès lors qu'elles sont employées, les juges doivent adopter un contrôle d'intensité accrue dans leur analyse de l'existence d'une discrimination. Pour les autres types de discriminations, basées sur d'autres catégorisations, les juridictions japonaises ont fait preuve d'un degré d'analyse bien moins sévère, ce qui a donné lieu à une jurisprudence très peu protectrice des droits des personnes en situation de handicap, par exemple.⁵¹

La CCDH exhorte donc le constituant à inclure une liste de motifs de discrimination, qui se devra d'être non exhaustive. En effet, il est à noter que par l'insertion du terme « et » dans l'exposé des motifs, le constituant installe un doute quant à l'exhaustivité de la liste des motifs. En outre, afin de lever tout doute par rapport à son intention de combattre les situations discriminantes et d'être le plus inclusif possible, le constituant se doit d'adopter une définition large. À ce titre, la CCDH attire l'attention du constituant sur l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui semble adaptée⁵² et l'invite à le compléter par d'autres motifs de discrimination, ainsi que par la phrase « ou toute autre situation », afin d'indiquer sans ambiguïté qu'il s'agit d'une liste non exhaustive. Une proposition de clause de non-discrimination évolutive et respectueuse des droits humains pourrait se lire comme suit :

« Nul ne peut être discriminé en raison de son sexe, son genre, son identité du genre, sa couleur, sa prétendue race, ses origines ethniques ou sociales, sa nationalité, ses caractéristiques physiques et génétiques, sa langue, sa religion ou ses convictions, ses opinions politiques ou toute autre opinion, son appartenance à une minorité nationale, sa fortune, sa naissance, un handicap physique ou mental, son état de santé, son âge, son orientation sexuelle, son état civil, ou toute autre situation ».

De plus, la CCDH attire l'attention du constituant sur les **controverses autour du terme de race** en tant que motif de discrimination. Le terme de race laisse sous-entendre l'existence de différentes races humaines tel que cela a été soutenu pendant des siècles, souvent dans un but d'extermination des peuples. Ainsi, certains pays de l'UE ont pris les devants en omettant ce terme de la clause de non-discrimination⁵³, alors que d'autres institutions internationales⁵⁴ ou nationales⁵⁵ ont attiré l'attention sur les controverses sans opter pour la suppression. La question se doit donc d'être posée afin d'éviter à tout prix que le maintien de ce terme puisse induire une forme d'acceptation d'une classification des êtres humains et soit incompatible avec l'universalité des droits humains. Ainsi, la CCDH invite le constituant à faire référence à la prohibition de discrimination basée sur une « prétendue race », ou tout au moins d'opter pour la suppression de ce terme.

Si le constituant ne procède pas à une telle reformulation, la CCDH encourage les acteurs publics et les juges en particulier à retenir une interprétation large de cette clause, qui risque autrement d'avoir une force juridique limitée.

Enfin, la CCDH regrette le fait que seul le principe d'égalité entre les femmes et les hommes comporte une **clause de discrimination positive**, et invite le constituant à se poser la question de l'oppo-

51 S. Matsui, *The Constitution of Japan*, Oxford, Hart, 2011, 176 et 184.

52 Charte des droits fondamentaux, art. 21 : « Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »

53 Constitution de Suède, article 12, disponible sur <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>; Constitution de Finlande, section 6, para. 2, disponible sur <https://www.refworld.org/pdfid/4e5cf5f12.pdf>; Constitution de l'Autriche, Bundes-Verfassungsgesetz, art. 7, disponible sur <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.

54 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, considérant 6 : « L'Union européenne rejette toutes théories tendant à déterminer l'existence de races humaines différentes. L'emploi du mot "race" dans la présente directive n'implique nullement l'acceptation de telles théories », disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

55 Centre pour l'égalité de traitement, Rapport d'activités 2020, p. 33, disponible sur <https://cet.lu/wp-content/uploads/2021/04/Rapport-annuel-2020.pdf>

tunité d'insérer une clause de discrimination positive générale à la suite du principe de non-discrimination, en s'inspirant de Constitutions étrangères.⁵⁶

3. La protection particulière de certaines catégories de personnes

L'article 11 prévoit, en plus de la disposition relative au principe d'égalité et de non-discrimination, des catégories de personnes spécifiquement protégées, en ajoutant un paragraphe sur l'égalité entre les femmes et les hommes, un sur les droits de l'enfant et un sur les personnes en situation de handicap. Le réagencement de ces dispositions partiellement recopiées de la Constitution actuelle, sans réflexion approfondie, pose toutefois problème à plusieurs égards.

Premièrement, toute catégorisation comporte un risque d'exclusion ou de hiérarchisation. Qu'en est-il du principe d'égalité en ce qui concerne les personnes âgées, les personnes LGBTQIA+ ou les enfants (les droits de l'enfant introduits dans l'article 11 ne consacrant pas le principe d'égalité en tant que tel) ? D'ailleurs, cela montre l'importance accrue de prévoir une clause de non-discrimination aussi large que possible, afin d'éviter que l'article sur le principe d'égalité puisse mener en lui-même à des situations discriminantes.

Deuxièmement, le contenu même des deux catégories bénéficiant d'une protection particulière ne semble pas très audacieux. Concernant **l'égalité entre les femmes et les hommes, la CCDH regrette la classification binaire de la société** par le constituant et le manque de considération pour les personnes non-binaires, alors que le commentaire des articles mentionne le terme d'égalité des genres, reconnaît sa place dans la sphère internationale, mais opte tout de même pour la terminologie moins inclusive sans justifier ce choix. La CCDH invite le constituant à veiller à n'exclure aucune personne, quelle que soit son identité de genre.

Comme évoqué ci-dessus, la proposition de révision prévoit une sorte de clause de discrimination positive en faisant peser sur l'État une obligation de promotion d'élimination des entraves pour atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes. Malgré une intention louable, cette clause pourrait davantage déployer ses ailes, en adoptant une formulation plus évolutive. À l'époque de la révision constitutionnelle sur cet article, cette formulation avait été choisie, notamment parce que « *l'objectif de la disposition proposée consiste à devenir le plus rapidement possible superflue* ». ⁵⁷ Plus de vingt ans plus tard, l'égalité des genres laisse encore grandement à désirer. La CCDH invite donc le constituant à adapter la terminologie en s'inspirant des textes internationaux en vue d'inscrire l'adoption de mesures avantageuses pour le sexe ou le genre sous-représenté ou tout au moins la promotion active de l'égalité entre les personnes de tout genre et tout sexe. ⁵⁸ Cette proposition recevrait l'approbation de la Commission de Venise qui avait suggéré dès 2009 de prévoir la possibilité pour la loi d'adopter des mesures nécessaires pour atteindre l'égalité entre les sexes et d'ajouter le terme « égalité des chances ». ⁵⁹

Enfin, la CCDH **salue l'introduction du principe d'égalité des personnes en situation de handicap, mais critique fermement la suppression de ce que la Constitution actuelle appelle l'« intégration sociale »**. ⁶⁰ Elle regrette également le manque de volonté du constituant de s'adapter aux évolutions du droit international des droits humains, notamment en incluant le droit des personnes en

56 Constitution italienne, art. 3: « *Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales. Il appartient à la République d'éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays.* »; Constitution d'Afrique du Sud, art. 9 : « (2) (...) *To promote the achievement of equality, legislative and other measures designed to protect or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination may be taken.* » ; voir aussi Constitution canadienne, art. 15, para. 2; voir aussi Constitution de Colombie, art. 13, para. 2 : « *The State shall promote the conditions so that equality may be real and effective and shall adopt measures in favor of groups that are discriminated against or marginalized* ».

57 Proposition de révision n°39238 de l'article 11 paragraphe (2) de la Constitution, Rapport de la Commission des institutions et de la Révision constitutionnelle, p. 3, disponible sur https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServingServletImpl?path=43D28A71BAA

58 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 23(2) ; Traité sur l'Union européenne, art. 3(3), al. 2.

59 Avis intérimaire de la Commission de Venise, 2009, paras. 50-51.

60 Constitution du Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868, art. 11(5) : « *La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap* ».

situation de handicap à l'autonomie, à l'inclusion sociale et professionnelle, à la participation à la vie de la communauté⁶¹, ou encore le droit à des aménagements raisonnables⁶². Ces droits individuels des personnes en situation de handicap devraient d'ailleurs figurer dans un article à part, en dehors de l'article sur le principe d'égalité et devrait adopter la terminologie de « personnes en situation de handicap ».

4. Les droits de l'enfant et le droit à la vie familiale : émanations du principe d'égalité?

Depuis les amendements parlementaires du 21 juillet 2021, le droit de fonder une famille et au respect de la vie familiale, ainsi que les droits de l'enfant font partie de la section sur les libertés publiques, et plus spécifiquement de l'article 11.

La CCDH salue le transfert de ces droits qui sont désormais considérés comme des droits individuels invocables et non seulement des objectifs à valeur constitutionnelle. Néanmoins, étant dorénavant considérés comme des droits individuels invocables, leur **formulation se doit d'être articulée de manière à refléter leur substance de droits individuels relevant de la titularité de la personne individuelle bénéficiaire du droit** (« toute personne a droit » ou « tout enfant a droit ») et non pas se borner à la formulation indirecte « l'État veille à », à l'instar des autres droits de cette section.⁶³ Dans ce contexte, la CCDH salue la décision récente de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de modifier les dispositions pertinentes dans ce sens.⁶⁴

Toutefois, la CCDH rappelle à quel point cela ne fait qu'attester du caractère fort problématique de la catégorisation, qui risque de mener à des débats creux et à des résultats régressifs. Est-il nécessaire de se réjouir, en 2021, du fait que le constituant ait décidé d'élever les droits de l'enfant au niveau de libertés publiques, alors que le Luxembourg a ratifié la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et que celle-ci a valeur supra-constitutionnelle ? Le texte constitutionnel risque encore une fois de limiter l'ampleur des droits constitutionnellement garantis, ce qui est d'autant plus inquiétant lorsqu'il s'agit de droits aussi importants de ceux des enfants. Le choix de procéder par catégorisations se révèle encore une fois douteux : les droits des enfants pourraient tout simplement figurer dans un catalogue unitaire de droits humains constitutionnellement protégés, et ainsi être interprétés de manière évolutive et conforme au droit international des droits humains.

a. Des droits débordant du champ d'application du principe d'égalité

Il échet tout d'abord de constater que **ces droits ne sont pas adaptés dans un article portant sur le principe d'égalité**. Les insérer dans une disposition générale portant sur l'égalité limite leur étendue et ampleur, de sorte que ces droits risquent d'être dénués de leur portée profonde telle que consacrée au niveau international.

En retraçant l'historique de l'article 11, il est manifeste que l'intention du constituant, faisant écho à la proposition du Conseil d'État, était de regrouper les dispositions sur le principe d'égalité, à savoir l'égalité devant la loi, suivie de son corollaire de non-discrimination et d'une référence à certaines catégories spécifiquement protégées.⁶⁵ Les droits de l'enfant et le droit de fonder une famille et au respect de sa vie familiale, droits individuels à part entière et allant bien au-delà du principe d'égalité, n'ont donc pas leur place dans cet article dédié au principe d'égalité et doivent être consacrés en tant que droits constitutionnels de manière autonome. Il est toutefois à souligner qu'au-delà des droits de l'enfant qui doivent être garantis à part entière, il serait louable de prévoir également le principe d'égalité pour les enfants.⁶⁶

61 Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 26; Charte sociale européenne révisée, art. 15.

62 Constitution belge, art. 22ter, disponible sur https://www.senate.be/doc/const_fr.html.

63 Conseil d'État, Avis complémentaire relatif à la proposition de révision n°7755, 29 octobre 2021, p. 2

64 Procès-verbal de la réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, 23 novembre 2021, pp. 2-3, disponible sur https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=C3743A.

65 Conseil d'État, Avis relatif à la proposition de révision n°6030, 2012, p. 24.

66 Constitution de Finlande, Section 6, al. 3 : « *Children shall be treated equally and as individuals* ».

b. *La protection (trop traditionaliste) des droits de la famille*

Le paragraphe 4 de l'article 11 prévoit désormais le droit de fonder une famille et le droit au respect de la vie familiale. La CCDH note qu'en déplaçant ces droits sous la section des libertés publiques, les termes « de toute personne » avaient initialement été supprimés par le constituant qui avait justifié cette suppression par analogie à la Charte des droits fondamentaux. Elle accueille favorablement la réintégration récente de ces termes dans la disposition en question. En effet, la priorité est de se focaliser, avant toute chose, sur l'homogénéité du texte de la Constitution qui prévoit une grande majorité de droits à l'encontre de « toute personne ». ⁶⁷ Tout juriste est bien conscient de l'importance que représentent les travaux préparatoires lorsqu'il s'agira de déterminer la fameuse « intention du législateur », ou intention du constituant dans le présent cas, pour les besoins de diverses méthodes d'interprétation. Le risque que cette omission aurait pu être interprétée comme une volonté de ne pas accorder des prérogatives trop étendues à toute personne, quel que soit son orientation sexuelle, son identité de genre ou encore son état civil, aurait été donc bien existant. Le complément d'information présent dans le commentaire de l'amendement, selon lequel cela couvrirait « *toutes les définitions du terme 'famille'* », ⁶⁸ n'aurait pas à lui seul suffi pour témoigner de la volonté du constituant de manière univoque et ainsi mettre un frein au risque d'interprétation restrictive. La CCDH note donc favorablement l'intention du constituant de couvrir tout type de famille par le maintien de la référence explicite au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de sa vie familiale.

Cette mention expresse est d'autant plus importante dans le contexte européen dans lequel le terme de « vie familiale » est interprété de manière à prendre en compte la « *réalité concrète de la relation entre les intéressés* » ⁶⁹ et ne se base pas uniquement sur les liens biologiques. À ce sujet, il convient d'ailleurs de rappeler que le droit au respect de la vie familiale, ne peut en effet pas être limité au principe d'égalité au vu de l'interprétation vaste de sa portée dans le cadre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CourEDH »), et devrait ainsi être placé dans le même article que son corollaire – le droit au respect de sa vie privée.

Enfin, en ce qui concerne **le droit de toute personne de fonder une famille** plus particulièrement, la CCDH salue l'intention du constituant de donner tout son sens à ce droit. La question a tout de même fait l'objet de nombreuses critiques, notamment à cause de l'absence de consécration de ce droit au niveau de la CJUE, de la CourEDH, ou de Constitutions étrangères. ⁷⁰ Il est vrai que ce droit n'a pas encore fait l'objet d'une jurisprudence abondante en la matière et ne saurait donc être interprété de manière univoque. Toutefois, il est à noter que ce droit est prévu par de nombreux instruments internationaux, ainsi que plusieurs Constitutions étrangères ⁷¹, avec une portée qui peut varier notamment en fonction de la législation nationale.

Ainsi, le constituant a procédé à une avancée notable, en ce qu'il est clair que ni le droit national, ni le droit international ne consacrent de « droit à un enfant » en tant que tel ⁷², mais que l'invocabilité de ce droit permettra de l'interpréter notamment en tant que droit de décider d'avoir ou non des enfants ⁷³, de ne pas être discriminé en raison de ses choix familiaux, ou encore de prémunir les justiciables des ingérences arbitraires de l'État ⁷⁴. Par conséquent, la CCDH tient à saluer la décision récente de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de consacrer et de maintenir le droit de toute personne de fonder une famille. ⁷⁵

67 Proposition de révision n°7755, arts. 10bis, 10ter, 11(6), 12(3), 13, 15, 19bis, 22, 23, 24, 26, 31ter.

68 Proposition de révision n°7755, Amendements du 21 juillet 2021, p. 2.

69 CourEDH, *Affaire Labbassee c. France*, n°65941/11, 26 juin 2014, para. 37, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-145180>.

70 Conseil d'État, Avis complémentaire relatif à la proposition de révision n°7755 ; Avis du Parquet général relatif à la proposition de révision n°7755, 7 juillet 2021, disponible sur https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=DF005B833.

71 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 9 ; ConventionEDH, art 12 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 23 ; Constitution portugaise, art. 36: « *toute personne a le droit de fonder une famille* » ; Constitution colombienne, art 42(5) : « *The couple has the right to decide freely and responsibly the number of their children and shall support them and educate them while they are minors or non-self-supporting* ».

72 Saclier, *Children and adoption*, pp. 12-13; et Van Bueren, *The International Law on the Rights of the Child*

73 Conseil d'État, Avis complémentaire relatif à la proposition de révision n°7755, p. 3.

74 CourEDH, Grande chambre, *Affaire Dickson c. Royaume-Uni*, n°44362/04, 4 décembre 2007, para. 70, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-83788>.

75 Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Procès-verbal de la réunion du 23 novembre 2021, pp. 2-3.

c. La spécificité des droits de l'enfant

Le paragraphe 5 de l'article 11 prévoit dorénavant différents droits de l'enfant, ainsi que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Concernant ce dernier, la différence entre « l'intérêt de l'enfant » de la proposition de révision sous avis et « l'intérêt supérieur de l'enfant » prévu tant par les instruments internationaux et européens,⁷⁶ que par la jurisprudence internationale,⁷⁷ saute aux yeux. Ce choix n'est pas non plus en accord avec les développements au niveau national, la législation nationale prévoyant cette expression⁷⁸ dont l'utilisation est soutenue par de nombreuses instances n'ayant malheureusement pas réussi à emporter la conviction du constituant.⁷⁹ La CCDH exhorte donc le constituant à se mettre en harmonie avec ce principe qui est d'une importance cruciale, et à la lumière duquel les droits de l'enfant doivent être interprétés.

Afin de montrer son engagement envers les droits de l'enfant, la CCDH encourage le constituant à faire une mention expresse de la protection et la promotion des droits de l'enfant,⁸⁰ tout en élargissant les droits actuellement prévus, notamment en s'inspirant de Constitutions étrangères.⁸¹ Ainsi, pour refléter une image forte de l'engagement du constituant luxembourgeois, il conviendrait de réfléchir à l'inclusion notamment du droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses parents,⁸² de la protection contre la violence, notamment sexuelle, de la privation de liberté comme mesure de dernier ressort,⁸³ du principe de « *child-friendly justice* », ou encore du principe du maintien de l'enfant dans son milieu familial sauf lorsque cela est contraire à son intérêt. En l'absence d'inscription dans le texte constitutionnel, la CCDH rappelle l'importance d'une interprétation de cette disposition allant dans le sens de l'inclusion de tous ces droits dérivés.

B. La désorganisation des droits procéduraux et garanties du justiciable

1. La dislocation problématique des droits procéduraux

Le chapitre II de la proposition de révision ne s'intéresse guère aux garanties du justiciable dans son acception large, à part la mention relative au « droit au juge » insérée à l'article 13. Tout d'abord, il faut souligner que la formulation choisie est celle du droit à ne pas être distrait du juge que la loi assigne, qui est particulièrement connotée historiquement. Des formulations davantage en ligne avec les évolutions récentes du droit international des droits humains auraient pu être choisies, comme en attestent certaines Constitutions étrangères⁸⁴.

Pour le reste, afin de se pencher sur ces garanties, il faut s'intéresser au chapitre VI relatif à la Justice et plus particulièrement les articles 91 à 93. Or, au premier coup d'œil, l'éternel problème de la formulation adoptée pour parler de garanties du justiciable est perceptible. Hormis le titre, **ces garanties**

76 Convention relative aux droits de l'enfant, art. 3 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art 24.

77 CourEDH, Grande chambre, *Affaire Strand Lobben et autres c. Norvège*, 37283/13, 10 septembre 2019, para. 204, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-195909> : « *En ce qui concerne la vie familiale d'un enfant, la Cour rappelle qu'il existe actuellement un large consensus – y compris en droit international – autour de l'idée que dans toutes les décisions concernant des enfants, leur intérêt supérieur doit primer* ».

78 Loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille, art. 2, al. 2.

79 Conseil d'État, Avis relatif à la proposition de révision n°6030, 2012, p. 36 ; Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, Avis relatif à la proposition de révision n°7755, 23 juillet 2021.

80 Constitution de Suède, art. 2, al 5.; Constitution d'Espagne, art. 39 ; Constitution du Portugal, art 69 ; voir aussi avis Ombuds Comité fir d'Rechter vum Kand, 2013, disponible sur <http://okaju.lu/index.php/fr/den-ork-get-sain-avis/161-2013-avis-de-l-ork-sur-les-droits-de-l-enfant-dans-la-constitution>.

81 Constitution d'Afrique du Sud, art. 29.

82 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 24(3) : « *Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt* » ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 9(3).

83 Convention relative aux droits de l'enfant, art 37(b) ; CCDH, Avis sur le projet de loi n°7276 instituant un régime de protection de la jeunesse, 26 février 2019, p. 4, disponible sur <https://ccdhdh.public.lu/dam-assets/avis/2019/avis-pl-7276-protection-de-la-jeunesse.pdf> ; CCDH, Avis sur la proposition de loi n°7633 relative à l'interdiction du placement en rétention des personnes mineures, 4 mai 2021, disponible sur https://ccdhdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/asile_et_immigration/avis/AI-Retention-MNA-Avis-PL7633-20210517-v10.pdf

84 Constitution d'Afrique du Sud, art. 34 : « *Everyone has the right to have any dispute that can be resolved by the application of law decided in a fair public hearing before a court or, where appropriate, another independent and impartial tribunal or forum* » ; voir aussi Constitution colombienne, art. 29.

sont formulées de manière « indirecte », en laissant la responsabilité à la loi de les garantir, au lieu de les formuler en termes davantage directs **en tant que droits individuels**, en faveur de « toute personne ». Tel qu'évoqué ci-dessus, ce choix risque de réduire le champ et la portée des garanties du justiciable et du droit à un procès équitable.

Le choix de scinder les différentes garanties du justiciable en deux chapitres différents ne devrait toutefois pas être pris à la légère, en ce qu'il **risque de minimiser l'importance du droit à un procès équitable ou encore des droits de la défense et de les faire stagner**. Le constituant manque ainsi l'occasion de consacrer ces garanties en tant que droits humains au cœur du texte constitutionnel et marque un éloignement avec les différents instruments internationaux portant sur les droits humains, notamment l'article 6 de la CEDH. Cela est principalement le cas pour l'article 93 portant sur le procès équitable, le délai raisonnable, le principe du contradictoire ou encore les droits de la défense, principes qui ne sauraient légitimement être ôtés du chapitre consacré aux droits humains. La CCDH souhaite se rallier à la position de la Commission de Venise sur la proposition de révision n°6030 toujours d'actualité sur ce point, qui avait indiqué qu'il était « *souhaitable que toutes les règles constitutionnelles nationales sur le droit à un procès équitable au sens de l'article 6 CEDH (...) soient réunies dans un même chapitre.* ». Elle avait d'ailleurs ajouté que « *dans ce cas cependant, elles ne devront pas être soumises à la clause générale de limitation* ». ⁸⁵

De plus, la justification de cette scission ne ressort pas clairement des travaux parlementaires qui indiquent d'une part que cela améliorerait la lisibilité du texte constitutionnel, ⁸⁶ alors que le résultat semble être l'opposé. D'autre part, la supra-constitutionnalité des traités internationaux justifierait l'absence d'inclusion de détails dans la Constitution. Dans ce contexte, la CCDH souhaite renvoyer à ses développements *supra* (partie II.A.1.a.), et insister sur le fait que la présence de certains droits dans des textes internationaux ne dédouane en aucun cas le constituant national de son devoir d'inclure des droits dans sa Constitution, encore plus lorsqu'il s'agit de droits tels que le droit à un procès équitable ou les garanties du justiciable. Alors que l'on sait très bien que la Charte des droits fondamentaux n'est pas applicable en dehors du champ d'application du droit de l'Union (l'exposé des motifs entretient une confusion fâcheuse en envoyant à l'article 47 de la CEDH, alors qu'il veut renvoyer à l'article 47 de la Charte), l'article 6 de la CEDH ne déploie pas ses effets de manière totalement transversale à l'égard de toute sorte de procédure interne. Ainsi, ce raisonnement montre encore une fois à quel point le texte constitutionnel devait être analysé comme l'occasion d'aller plus loin de ce que prévoit déjà le droit international des droits humains, de constituer un terrain fertile pour une protection accrue des droits et non pas se transformer en un exercice minimaliste ponctué de renvois et de silences.

Cette séparation en deux chapitres accentue ainsi le **manque de lisibilité des différents droits du justiciable et empêche par conséquent l'accessibilité** de la Constitution pour tout un chacun. À titre d'exemple, dans le commentaire de l'article du chapitre II portant sur la liberté individuelle, le constituant a estimé nécessaire de préciser que cette liberté avait été interprétée comme incluant « *implicitement la protection des droits de la défense* », alors que ces derniers sont explicitement prévus par le chapitre VI. ⁸⁷ Cela illustre d'ailleurs, une nouvelle fois, l'importance qu'aurait eue une révision complète de la Constitution.

Au titre de ces choix de réduction à la part congrue des droits protégés, il convient de souligner que le constituant luxembourgeois **fait le choix de ne pas faire figurer certaines composantes essentielles du droit au procès équitable parmi les droits et libertés** et prévoit l'indépendance des juges et leur impartialité dans deux articles différents, dont un ne faisant pas partie du paragraphe sur les garanties du justiciable : l'indépendance des juges est prévue à l'article 87, dans la partie relative au statut des magistrats, alors que l'impartialité est incluse dans l'article 93 de la partie relative aux garanties du justiciable. Ce choix est regrettable, à la fois à cause du manque de lisibilité et de maniabilité du texte, de la minimisation latente de la logique de droits individuels par rapport à ces garanties ainsi que pour le hiatus créé avec la vision du droit international : dans les instruments internationaux les prévoyant,

⁸⁵ Avis de la Commission de Venise, 2019, para. 41.

⁸⁶ Proposition de révision n°7575 du chapitre VI de la Constitution, Rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, 21 septembre 2021, p. 13, disponible sur https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServingServlet?path=3C07CB2DEAEF5.

⁸⁷ Proposition de révision n°7755, Commentaire des articles, art. 12.

l'indépendance va de pair avec l'impartialité des juges et est formulée en termes de droit fondamental individuel à un procès équitable⁸⁸.

Ce manque de lisibilité entraîne également un **manque de clarté concernant les types de procédures auxquelles s'appliquent les différents principes**. L'inclusion de ces droits dans un chapitre relatif à la Justice, semble les cantonner à des procédures contentieuses, alors qu'ils sont également applicables à des procédures non contentieuses⁸⁹, notamment par l'application du droit à un procès équitable à certaines procédures disciplinaires⁹⁰ ou encore des droits de la défense et du principe de motivation des décisions à la procédure administrative non contentieuse⁹¹, pour n'en citer que quelques-unes.

Une fois de plus, le choix du constituant semble **être en désaccord avec les évolutions permises par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle luxembourgeoise** qui a façonné, *via* les principes généraux du droit, l'accès au juge et les principes de sécurité juridique et de confiance légitime comme des droits directs du justiciable. La CCDH exhorte le constituant à revenir dans le chapitre II sur la teneur du droit au juge, en la modifiant de manière à perpétuer une protection accrue des droits individuels du justiciable.

2. Un contenu équivoque malgré une avancée partielle

La CCDH tient à saluer l'introduction dans la proposition de révision sous avis de principes essentiels tels que la présomption d'innocence⁹², la non-rétroactivité de la loi pénale⁹³, ainsi que différentes garanties du justiciable dans le chapitre VI⁹⁴. Malgré ces quelques avancées, le texte de la Constitution reste problématique à plusieurs égards.

Tout d'abord, il se pose la question de l'insertion de l'article 14 dans la section relative aux libertés publiques. En effet, alors que la CEDH considère le **principe de légalité et le principe de non-rétroactivité en matière pénale** comme étant un principe pour lequel aucune dérogation n'est permise, le constituant luxembourgeois soumet ces principes à la clause transversale permettant une limitation par le législateur. Il semble ainsi oublier l'importance de ce principe tellement essentiel qu'il est même applicable en temps de conflit armé.⁹⁵ La CCDH exhorte donc le constituant à régulariser cette situation afin d'être en accord avec les normes supra constitutionnelles.

De même, **le droit à un procès équitable**, bien que présent dans le chapitre VI, **ne donne pas entière satisfaction**, notamment en raison de sa formulation ne garantissant pas un droit individuel aux justiciables et s'éloignant de la formulation invariable dans les textes internationaux et européens. En effet, les instruments internationaux prévoient un droit de toute personne à ce que « *sa cause soit entendue équitablement* »⁹⁶, alors que le constituant opte pour « *le caractère équitable (...) des procédures* » que « *la loi garantit* ». Ainsi, la CCDH se demande si la mention expresse du terme bien ancré dans le langage international des droits humains n'aurait pas été plus adaptée pour affirmer la signification à donner à ce droit. Il suffit de penser notamment à toutes les avancées protectrices que la

88 Pacte internationale relatif aux droits civils et politiques, art. 14 ; ConventionEDH, art. 6 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 47 ; voir aussi Convention relative aux droits de l'enfant, art. 40 ; Déclaration universelle des droits de l'Homme, art. 10.

89 CourEDH, *Affaire Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, n°6878/75 et 7238/75 du 23 juin 1981, paras. 44-50, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62079>.

90 CourEDH, *Affaire Marušić c. Croatie*, décision n°79821/12 du 23 mai 2017, paras. 71-73, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/enq?i=001-174775> ; CourEDH, Grande chambre, *Affaire Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, arrêt-n°55391/13, 57728/13 et 74041/13 du 6 novembre 2018, paras. 112 et 120, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-187706>.

91 Loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, art. 1, disponible sur <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1978/12/01/n1/jo>.

92 Proposition de révision n°7755, art. 12(3), al. 2.

93 Proposition de révision n°7755, art. 14, al. 2 et 3.

94 Proposition de révision n°7575 du chapitre VI de la Constitution, art. 93: « *La loi garantit l'impartialité du magistrat du siège, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense* ».

95 Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, art. 99 ; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, art. 67

96 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 47 ; ConventionEDH, art. 6 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 40 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14 ; Déclaration universelle des droits de l'Homme, art. 10.

jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme a pu tirer d'une interprétation évolutive des articles 6 et 13, pour souhaiter que le texte constitutionnel dispose d'un tel fondement juridique laissant une place à des possibilités d'interprétation évolutive dans ce domaine.

Enfin, la proposition de révision sous avis prévoit la liberté individuelle en son article 12, mais de manière limitée. En effet, l'article 12 semble porter principalement sur le volet strictement lié à l'idée du **droit à la sûreté**, en évoquant les droits relatifs à une poursuite, une arrestation, ou une privation de liberté, ainsi que la présomption d'innocence. Cela risque ainsi de réduire le champ de possibilités en limitant les droits à la notion de sûreté : encore une fois, la CCDH rappelle qu'une disposition générale sur la liberté individuelle laisserait davantage de possibilités d'interprétation évolutive. Dans ce sens doit également être lue la position du Conseil d'État, selon lequel la notion de liberté individuelle inclurait également les principes de liberté de circulation, d'interdiction de l'esclavage et du travail forcé, ainsi que d'autres droits.⁹⁷ À défaut de structurer un article plus étoffé sur la notion de liberté, il faut considérer que ces droits sont tout de même suffisamment importants pour figurer de manière autonome dans la Constitution luxembourgeoise, ce que la CCDH invite le constituant à faire.

3. Une avancée toujours insuffisante

À défaut d'une Constitution moderne, inclusive et engagée envers la protection et la promotion soutenue des droits humains, la CCDH souhaiterait rappeler des principes essentiels écartés de la proposition de révision sous avis et qui devront être considérés comme faisant partie des droits actuellement prévus. Il conviendra en effet en tout temps d'interpréter les dispositions d'une manière évolutive.

Ainsi, les droits de la défense présents dans le chapitre VI doivent être interprétés comme incluant l'égalité des armes, le droit à une participation effective à la procédure, le droit d'être entendu, le droit à l'assistance juridique et juridictionnelle, l'accès à l'interprétariat (particulièrement important dans le contexte luxembourgeois), le droit d'accès au dossier, le droit de disposer du temps et des conditions pour préparer sa défense, ou encore le droit d'interroger des témoins et de faire appel à des témoins pour sa défense.

De plus, la CCDH se pose la question de savoir si le constituant a réfléchi à l'opportunité d'inclure des droits supplémentaires afin de consacrer leur importance en tant que droit à rang constitutionnel, comme l'ont fait d'autres Constitutions européennes.⁹⁸ Cela concerne notamment l'ajout du principe de *habeas corpus* pour le contrôle judiciaire régulier de la légitimité de la détention⁹⁹, le droit d'indemnisation en cas d'erreur judiciaire¹⁰⁰, le principe *non bis in idem* protégeant les individus d'être jugé ou puni deux fois pour une même infraction¹⁰¹, le principe d'égalité des armes, le droit à un recours juridictionnel effectif¹⁰² ou même le droit de se faire assister immédiatement par un avocat¹⁰³.

C. La liberté de religion et la liberté d'expression : pierres angulaires d'une société démocratique

1. La liberté de pensée, de conscience et de religion : un droit intangible ?

La catégorisation des différents droits humains dévoile de manière apparente toutes ses contradictions dans la manière dont le constituant a pensé consacrer la liberté de pensée, de conscience et de religion. Le cas de la liberté de pensée et de ses corollaires en constitue un exemple clair : son morcellement dans le texte constitutionnel donne lieu à un manque de clarté et de lisibilité du régime de cette liberté et à une confusion quant à la manière dont le constituant entend la protéger. En effet, alors que l'article 10 prévoit la liberté de pensée, de conscience et de religion en tant que droit fondamental,

⁹⁷ Conseil d'État, Avis relatif à la proposition de révision n°6030, 2012, p. 25.

⁹⁸ Constitution italienne, art. 111.

⁹⁹ Avis intérimaire de la Commission de Venise, 2009, para. 54.

¹⁰⁰ ConvEDH, Protocole 7, art. 3.

¹⁰¹ ConvEDH, Protocole 7, art. 4.

¹⁰² Proposition de révision n°6956, art. 46.

¹⁰³ *Ibid.*, art. 42.

l'article 19 consacre la liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses et la liberté d'adhérer ou non à une religion en tant que liberté publique.

Bien qu'il soit louable que le constituant ait voulu consacrer la liberté de pensée, de conscience et de religion en tant que droit fondamental, c'est-à-dire un droit tellement important qu'il ne peut connaître aucune dérogation ou limitation par le législateur, le résultat laisse à désirer. De plus, les travaux préparatoires ou les commentaires des articles ne permettent pas d'éclaircir l'intention réelle du constituant.¹⁰⁴ Malgré la jurisprudence en la matière¹⁰⁵ et les avis d'instances nationales¹⁰⁶ et européennes¹⁰⁷, expliquant la différence entre le *forum internum* (le for intérieur ou la pensée intérieure) d'une part, et l'expression ou la manifestation de cette pensée, conscience ou religion d'autre part, dont la première est intangible, mais non la seconde, la proposition de révision sous avis n'opère pas cette distinction, ni dans le texte lui-même ni dans le commentaire des articles.¹⁰⁸ Ce dernier explique simplement se baser sur l'article 9 de la CEDH relatif à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Toutefois, cet article inclut tant la liberté de changer de religion, qui est intangible, que la manifestation de sa religion ou conviction, seule partie de l'article concernée par la restriction prévue au paragraphe 2.¹⁰⁹ Au vu de ce qui précède, et afin de clarifier son intention, la CCDH invite le constituant à opérer une distinction claire entre le for intérieur et la manifestation de cette pensée.

Par conséquent, il ne ressort pas clairement de la proposition de révision sous avis quelles ramifications de cette liberté sont couvertes par l'article 10, droit fondamental intangible, par opposition à celles qui rentrent dans le champ de l'article 19, liberté publique pouvant être encadrée par le législateur. À titre d'exemple, la liberté d'adhérer ou non à une religion actuellement prévue sous la section des libertés publiques, se doit de figurer parmi les droits intangibles, comme l'a fait remarquer la CourEDH dans sa jurisprudence.¹¹⁰ A ce propos, la CCDH tient à souligner que le droit de ne pas adhérer à une religion se devra d'être interprété comme incluant la liberté de ne pas pratiquer une religion¹¹¹, ainsi que celle de ne pas révéler ses convictions ou l'absence de ses convictions – toute personne a le droit de croire en ce qu'elle veut ou de ne pas croire. Elle tient d'ailleurs à noter qu'au-delà de l'inclusion dans le commentaire d'article, il serait judicieux d'ajouter explicitement la liberté de changer de conviction ou de religion¹¹², qui devra également être considérée comme un droit intangible.

Enfin, la CCDH fait sienne la proposition de la Commission de Venise de préciser, à l'instar d'autres instruments internationaux¹¹³, la liberté de manifestation de sa religion ou conviction « *individuellement ou collectivement, en public ou en privé* »¹¹⁴, qui pourrait ainsi être plus inclusive.

2. La liberté d'expression : un droit oublié ?

L'article 18 de la proposition de révision prévoit la liberté de manifester ses opinions, la liberté de la presse, ainsi que l'interdiction de la censure. Toutefois, à l'instar de la liberté de pensée, de conscience et de religion, la catégorisation entre droits fondamentaux et libertés publiques donne lieu

104 Ceci est notamment dû au fait que lors de la mise en place de la catégorisation dans le cadre de la proposition de révision n°6030, la liberté de pensée, de conscience et de religion a été classée dans la section sur les droits fondamentaux, suivant l'avis du Conseil d'État, sans pour autant faire l'objet d'un commentaire puisque le déplacement n'avait pas été considéré comme un amendement.

105 CourEDH, *Affaire Ivanova c. Bulgarie*, n°52435/99, 12 avril 2007, paras. 78-79, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80156>.

106 Conseil d'État, Avis relatif à la proposition de révision n°6030, 2012, p. 23

107 Avis de la Commission de Venise, 2019, para. 26

108 Il est à noter que dans sa prise de position du 4 juin 2021 relative à la proposition de révision n°7755, le Gouvernement a estimé que « *la liberté de conscience et de religion (...) constitue en réalité un droit relatif qui devrait pouvoir subir des ingérences* », ce qui démontre le manque de clarté de la distinction.

109 ConventionEDH, art. 9 : « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction (...). 2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions (...)* ».

110 CourEDH, *Affaire Kokkinakis c. Grèce*, n°14307/88, 25 mai 1993, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62384> ; CourEDH, *Affaire Ivanova c. Bulgarie*, n°52435/99, 12 avril 2007, para. 79, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/enq?i=001-80156>.

111 CourEDH, *Affaire Alexandridis c. Grèce*, 19516/06, 21 février 2008, para. 32.

112 Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 10.

113 ConventionEDH, art. 9 ; Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 10.

114 Avis de la Commission de Venise, 2019, para. 43.

à des contradictions. En principe, **la liberté d'opinion en tant que telle est un droit intangible, alors que la manifestation de cette opinion peut être encadrée** par le législateur ou connaître des limitations. Il est à noter que la proposition de révision sous avis ne prévoit que la seconde. Cette position constante au niveau international¹¹⁵ avait d'ailleurs déjà été soulignée par la Commission de Venise sur l'ancienne proposition de révision toujours d'actualité sur ce point, qui avait proposé l'ajout d'un droit autonome portant sur la liberté d'opinion : « *la liberté d'opinion devrait être garantie séparément et expressément, car elle ne peut faire l'objet d'aucune restriction* »¹¹⁶.

En outre, **la liberté d'expression**, que la CourEDH n'a cessé de considérer comme « *l'un des fondements d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun* »¹¹⁷, **n'est que partiellement prévue** par le constituant luxembourgeois. En effet, le choix de la terminologie soulève de nombreuses questions. Le constituant avait-il l'intention, par la « *liberté de manifester ses opinions* », de consacrer la liberté d'expression ? Le cas échéant, qu'est-ce qui justifierait l'emploi d'une terminologie différente du terme de « liberté d'expression » qui a une acception uniforme au niveau international et européen ? Il semblerait qu'il s'agirait ici encore d'un réajustement des différents droits avec reprise de la terminologie de la Constitution actuelle, non accompagnée d'une réflexion approfondie.

Ce choix n'est pourtant pas anodin, en ce qu'il entraîne de nombreuses conséquences. D'une part, la liberté d'expression englobe en effet la liberté d'opinion, mais n'y est pas limitée. La liberté d'expression englobe aussi la liberté de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées, comme cela avait d'ailleurs été souligné par la Commission de Venise¹¹⁸. De plus, l'idée ou l'opinion peut être transmise sans considérations de frontières, par tout moyen et sur tout sujet, sauf certaines restrictions telles que l'incitation à la haine.¹¹⁹ D'autre part, comme le rappelle de longue date le Conseil constitutionnel français, la liberté d'expression est une « *liberté fondamentale d'autant plus précieuse que son exercice est une garantie essentielle des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale* »¹²⁰ : il suffit de penser à la liberté de communication¹²¹, au droit à l'expression collective d'idées et opinions¹²² ou encore au droit à l'information. Ainsi, en limitant le droit à la liberté de manifestation d'opinions, le constituant adopte un langage plus restrictif que les normes internationales supra-constitutionnelles, qui risque de restreindre à son tour les droits des justiciables.

L'article 18 porte également sur la **liberté de la presse**. À ce propos, la CCDH tient à souligner que cette liberté **se devra d'être interprétée à l'aune des développements constants en la matière**. Le Comité des droits de l'Homme considère que « *l'existence d'une presse et d'autres moyens d'information libres, sans censure et sans entraves est essentielle dans toute société pour garantir la liberté d'opinion et d'expression* »¹²³. Cela inclurait notamment le pluralisme de la presse¹²⁴, le respect du secret des sources des journalistes¹²⁵, la protection des lanceurs d'alerte, le financement des médias « *d'une manière qui ne risque pas de compromettre leur indépendance* »¹²⁶ ou encore le droit d'accès « *aisé, rapide, effectif et pratique* » des journalistes aux informations d'intérêt général¹²⁷. À ce propos, le droit d'accès aux documents d'intérêt général est d'autant plus important dans le contexte luxem-

115 Comité des droits de l'homme, Observation générale n°34, para. 5 : « *il y a des éléments qui, de l'avis du Comité, ne peuvent pas faire l'objet d'une dérogation licite en vertu de l'article 4. La liberté d'opinion est l'un de ces éléments attendu qu'il s'agit d'un droit dont la dérogation ne peut jamais être rendue nécessaire par la proclamation d'un état d'exception.* », disponible sur <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7>.

116 Avis intérimaire de la Commission de Venise, 2009, para. 58

117 CourEDH, *Affaire Handyside c. Royaume-Uni*, n°5493/72, 7 décembre 1976, para. 49, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62057>.

118 Avis de la Commission de Venise, 2019, para. 42

119 Comité des droits de l'homme, Observation générale n°34, paras. 11-12.

120 Conseil constitutionnel français, 1984, Entreprises de presse

121 Conseil constitutionnel français, 27 juillet 1982

122 Conseil constitutionnel français, 18 janvier 1985

123 Comité des droits de l'homme, Observation générale n°34, para. 13.

124 Proposition de révision n°6956, art 28 ; voir aussi Comité des droits de l'homme, Observation générale n°34, para. 14.

125 CourEDH, *Affaire Roemen et Schmit c. Luxembourg*, n°51772/99, 25 février 2003, para. 46, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65515> ; voir aussi CourEDH, *Affaire Weber et Saravia c. Allemagne*, n°54934/00, para. 143, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91699> ; Proposition de révision n°6956, art. 29.

126 Comité des droits de l'homme, Observation générale n°34, para. 16.

127 Comité des droits de l'homme, Observation générale n°34, para. 19.

bourgeois¹²⁸ et devrait d'ailleurs, au-delà des journalistes, être garanti à toute personne¹²⁹. La CCDH encourage dans ce contexte l'État luxembourgeois à affirmer son engagement envers la protection du « *right to know* », en ratifiant la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics.

D. Le droit d'asile constitutionnel face au droit d'asile conventionnel

Dans la proposition de révision sous avis, le constituant a fait sienne une proposition du Conseil d'État en introduisant un droit d'asile à l'article 25 qui dispose que « *le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi* ». Toutefois, les conséquences de la consécration d'un droit d'asile au sein de la Constitution ne sont aucunement claires. Le commentaire des articles, se basant sur l'avis du Conseil d'État, indique que « *le constituant luxembourgeois introduit un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes* ». ¹³⁰ Ce commentaire ne contribue en rien à la compréhension de l'intention du constituant. D'une part, il s'agit d'introduire un droit d'asile distinct de la Convention de Genève, faisant croire à un **droit d'asile constitutionnel** autonome, indépendant et parallèle au système conventionnel. D'autre part, ce droit devra être mis en œuvre dans le cadre des directives européennes relatives au droit d'asile, ce qui ferait alors référence à un **droit d'asile conventionnel** et à une simple consécration du droit d'asile existant à un rang constitutionnel. Dans ce contexte, il est à noter que les directives de l'UE ont été adoptées en vue d'avoir une politique d'asile commune, tout en étant fondées « *sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève* ». ¹³¹ Il est alors contradictoire d'introduire un droit d'asile qui serait basé sur les directives européennes transposées en droit luxembourgeois, tout en étant distinct de la Convention de Genève.

Avant de se focaliser sur la situation du droit d'asile luxembourgeois, il convient de présenter le système du droit d'asile français qui pourrait permettre d'expliquer la signification du « *droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève* ». En France, le statut de réfugié peut être octroyé soit à une personne « *en raison de son action en faveur de la liberté* » selon la Constitution française¹³², soit si elle « *répond aux définitions de l'article 1^{er} de la convention de Genève* »¹³³. Dans le premier cas, il est alors question de droit d'asile constitutionnel, alors que le second évoque le droit d'asile conventionnel, tous deux représentant des systèmes parallèles. Afin de pouvoir bénéficier de l'octroi du statut de réfugié sur base du droit d'asile constitutionnel, rarement invoqué en pratique, les conditions diffèrent du droit d'asile conventionnel : une action concrète en faveur de la liberté est nécessaire, de même que des persécutions qui sont liées à l'action précitée.¹³⁴ Ces conditions sont différentes et bien plus strictes que le droit d'asile conventionnel qui base l'octroi également sur la situation vraie ou supposée dans laquelle se trouve une personne sans action particulière de sa part, sur les craintes de persécutions qu'elle pourrait subir et non seulement celles effectivement subies, et sur des motifs de persécution différents, à savoir la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques.

128 Commission européenne, *2021 Rule of Law Report*, pp. 9-10, disponible sur <https://ec.europa.eu/> ; Rapport de la CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, pp. 6-8, disponible sur <https://ccdh.public.lu>.

129 Convention n°205 du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, 18 juin 2009, art. 2 ; CourEDH, Grande chambre, *Affaire Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*, n°18030/11, 8 novembre 2016, paras. 149-180, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168716> ; voir aussi Cour interaméricaine des droits de l'Homme, *Reyes et al. c. Chile*, paras. 77-79.

130 Proposition de révision n°7755, Commentaire des articles, p. 14 ; voir aussi Conseil d'État, Avis relatif à la proposition de révision n°6030, 2012, p. 36.

131 Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, considérant 3.

132 Constitution française, Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, art. 4.

133 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L.511-1, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr>.

134 Info droits étrangers, *Les différentes formes de protection*, disponible sur <https://www.info-droits-etrangers.org/sejourner-en-france/lasile/les-differentes-formes-de-protection/>.

<i>Droit d'asile conventionnel</i>	<i>Droit d'asile constitutionnel</i>
Aucune action concrète n'est requise	Le demandeur de protection internationale doit avoir <u>mené une action</u> en faveur de la liberté
Le demandeur de protection internationale doit soit avoir subi, soit <u>craindre de subir</u> des persécutions	Il doit avoir <u>subi</u> une persécution
Motif de persécution : la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou l'opinion politique	Motif de persécution : doit être basé sur l'action en faveur de la liberté

Il ressort clairement de cette comparaison que le droit d'asile constitutionnel distinct de la Convention de Genève est, dans le système français, un moyen supplémentaire pour bénéficier du statut de réfugié, tout en étant strictement encadré dans le texte constitutionnel lui-même. Le constituant luxembourgeois par contre, n'a aucunement encadré ce nouveau droit.

Dans le cas où il s'agirait d'un droit constitutionnel, **la CCDH salue l'introduction de ce nouveau droit**. Toutefois, il conviendra alors d'en définir les contours en adoptant une nouvelle loi (le renvoi aux conditions déterminées par la loi ne peut se traduire en un renvoi à la loi de 2015), en l'élaborant dans le texte constitutionnel lui-même à l'instar de la Constitution française, ou tout au moins en prévoyant les situations auxquelles s'appliquent ce droit dans le commentaire des articles, en vue de permettre aux justiciables d'invoquer ce droit. D'ailleurs, la Commission de Venise avait également plaidé en faveur de l'ajout de détails, afin de limiter le pouvoir discrétionnaire du législateur.¹³⁵

Si toutefois le constituant luxembourgeois n'avait que pour intention de donner un rang constitutionnel à un droit conventionnel et législatif, **la CCDH l'exhorte à adapter la terminologie afin de consacrer un droit individuel** bénéficiant à toute personne, ou tout au moins de prévoir le droit de toute personne de rechercher l'asile¹³⁶, et **d'ajouter une prise en compte réelle et sérieuse de la vulnérabilité des demandeurs. Cette disposition ne devra pas être vue comme une simple clause de style**: elle permettrait d'instaurer un droit individuel à demander que sa demande de protection internationale soit prise en compte et consoliderait l'obligation d'étude individuelle de la demande, découlant déjà du droit international. Si ces obligations découlent déjà de la Convention de Genève de 1951, ayant statut supra-constitutionnel au Luxembourg, le droit constitutionnel renforcerait les obligations positives de l'État découlant du principe de non-refoulement et des droits des plus vulnérables, dissipant tout doute quant à l'applicabilité de certains droits humains aux demandeurs de protection internationale. La reconnaissance pleine de ces droits est d'autant plus fondamentale dans la phase initiale de la procédure, puisque leur méconnaissance risque de mettre à mal l'existence même d'un droit d'asile au Grand-Duché de Luxembourg.

E. L'Etat social à l'épreuve des droits sociaux constitutionnels

La proposition de révision sous avis prévoit certains droits sociaux qui ont valeur constitutionnelle, notamment les droits des travailleurs, la protection sociale, le droit au travail, le droit à un logement

¹³⁵ Avis de la Commission de Venise, 2019, para. 48.

¹³⁶ Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 22(7) : « Toute personne a le droit, en cas de persécution pour délits politiques ou pour délits de droits commun connexes à des délits politiques, de rechercher et de recevoir asile en territoire étranger conformément à la loi de chaque État et aux conventions internationales » ; voir aussi Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, art. 12(3) ; Déclaration universelle des droits de l'Homme, art. 14(1).

ou encore les droits culturels. Or, il est à nouveau à remarquer que le constituant a été très peu audacieux pour la consécration de ces droits¹³⁷, par ailleurs prévus au niveau de l'UE¹³⁸.

L'article 27 de la proposition de révision sous avis dispose que « *la sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi* ». Outre l'éternel problème de la formulation de ces droits qui ne sont pas présentés comme des droits individuels de tout justiciable, il convient de mettre en avant une autre difficulté. Premièrement, il n'est **pas clair si la sécurité sociale et la protection de la santé sont liées à la qualité de travailleurs ou s'il s'agit de trois droits autonomes**. Cela est d'autant plus regrettable que la formulation de la Constitution actuelle est davantage claire en ce qu'elle semble conférer un droit autonome à la sécurité sociale et à la protection de la santé, nonobstant la situation professionnelle. En tout état de cause, la CCDH attire l'attention du constituant sur le fait que la protection de la santé, notamment à travers la sécurité sociale, se doit d'être garantie à tout un chacun, quelle que soit sa situation professionnelle ou administrative, en accord avec les développements récents concernant la couverture universelle des soins de santé¹³⁹, ainsi que les principes européens en la matière¹⁴⁰. Il serait en effet inenvisageable, dans un domaine aussi essentiel que la protection de la santé, et bien plus encore après avoir dû faire face à une pandémie, de défavoriser les personnes se trouvant en dehors du monde du travail ou étant en situation irrégulière. Leur situation précaire se trouverait alors décuplée et risquerait de mener à un renoncement aux soins.

Deuxièmement, il est fortement regrettable qu'à travers le réagencement des différents droits, le constituant ait omis deux droits importants de la Constitution actuelle. En effet, l'article 11(5) de la Constitution actuelle prévoyait, outre la sécurité sociale, la santé et les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et « l'intégration sociale » des personnes en situation de handicap. Le volet de la **lutte contre la pauvreté**, toujours d'actualité et même exacerbé depuis le début de la pandémie de Covid-19, a complètement été supprimé de la Constitution, qui plus est, sans aucune justification. Pourtant, tant au niveau international¹⁴¹ qu'au niveau de la réalité luxembourgeoise¹⁴², la lutte contre la pauvreté ou la protection du droit de toute personne à la vie digne¹⁴³ sont d'une importance primordiale. Cette lutte est d'ailleurs à entendre de manière large comme incluant notamment le droit à une aide sociale, non limitée à la santé et incluant notamment la perte d'emploi, la vieillesse, les prestations sociales, ou l'aide au logement¹⁴⁴. Quant aux **personnes en situation de handicap**, tel qu'exposé ci-dessus, **le constituant s'est limité à aborder la question de l'égalité**, mais a omis tout un autre volet tenant notamment à leur droit à l'autonomie, l'inclusion sociale et professionnelle, la participation à la vie de la communauté ou le droit à des aménagements raisonnables. Au vu de ce qui précède, la CCDH exhorte donc le constituant à réintégrer ces deux droits dans la proposition de révision sous avis.

Parmi les droits sociaux, le constituant luxembourgeois a également prévu **le droit au travail en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle**¹⁴⁵, alors que ce droit ne fait actuellement l'objet d'aucune

137 F. Wies, « La Constitution luxembourgeoise et les droits et libertés fondamentales de l'être humain », *Forum*, 2009, p. 42 : « *Certaines lacunes peuvent cependant être constatées en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels qui visent, par exemple, le droit à une sécurité sociale. Il en est de même d'un droit à un niveau de vie procurant santé et bien-être et dont fait partie non seulement le droit à un logement, mais également celui à la nourriture, des vêtements, des soins médicaux et des prestations sociales. Le texte constitutionnel se limite à prévoir que la loi règle, quant à ses principes, la protection de la santé ou encore la lutte contre la pauvreté. L'inscription d'un droit constitutionnel à des soins de santé pourrait d'ailleurs avoir une incidence tout à fait concrète sur les réalités luxembourgeoises, étant donné qu'il existe également dans notre pays des personnes qui ne sont pas couvertes par le système de sécurité sociale (...) Un véritable droit aux soins de santé pourrait dès lors amener plus de sécurité juridique à des personnes qui restent des êtres humains dignes de protection, même s'ils sont en situation irrégulière de séjour* ».

138 Il convient de rappeler que la Charte des droits fondamentaux n'est applicable que dans les cas de mise en œuvre du droit de l'UE, d'où l'importance de le prévoir au niveau de la Constitution luxembourgeoise.

139 Gouvernement luxembourgeois, Présentation de la couverture universelle des soins de santé, disponible sur https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/10-octobre/27-cuss.html.

140 Charte des droits fondamentaux de l'UE, arts. 34-35

141 Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 34(3) : « *Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté (...)* » ; Charte sociale européenne révisée, art. 30 : « *Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ».

142 Chambre des salariés, *Inégalités et pauvreté*, disponible sur <https://www.csl.lu/fr/pages-economiques/inegalites-et-pauvrete/#quel-niveau-de-risque-de-pauvrete-et-comment-evolue-t-il-augrand-duche>

143 Comité des droits de l'Homme, *Portillo Cáceres c. Paraguay*, communication n°2751/2016, 20 septembre 2019, disponible sur https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR

144 Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 34 ; Charte sociale européenne révisée, art. 13.

145 Proposition de révision n°7755, art. 31.

catégorisation. Par conséquent, la CCDH met en garde le constituant sur le fait qu'alors que ce droit aurait pu faire l'objet d'une interprétation évolutive par les juges à travers la Constitution actuelle, le constituant décide de faire stagner le droit et de le cantonner à sa position de simple objectif à valeur constitutionnelle, sans possibilité d'évolution future. De plus, ce droit se doit d'être formulé en tant que droit individuel direct, sans que cela ne doive nécessairement faire peser une obligation de résultat sur l'État.¹⁴⁶ Par une protection effective du droit au travail, le constituant s'engagerait ainsi à inclure au moins les garanties prévues au niveau européen, notamment le droit de tout justiciable à des conditions de travail justes et équitables et à une rémunération équitable¹⁴⁷, l'interdiction du travail des enfants et la protection spéciale des mineurs¹⁴⁸, la protection contre le licenciement injustifié, notamment pour un motif lié à la maternité¹⁴⁹ ou encore le droit à un congé de maternité et un congé parental¹⁵⁰.

L'introduction du droit de toute personne à la vie digne et à un logement approprié ne représente également qu'une avancée partielle. Prévu en tant que simple objectif à valeur constitutionnelle, ce droit devrait tout de même être manié d'une manière à accorder aux justiciables un réel droit à la vie digne et à un logement. En effet, bien que le domaine de l'immobilier relève partiellement du domaine privé, cela n'empêche en rien de prévoir une obligation de moyen à charge de l'État de prendre « toutes les mesures utiles », pour permettre à tout un chacun de pouvoir bénéficier d'un logement. La CCDH invite donc le constituant à maintenir son idée première selon laquelle « *le droit au logement (...) peut trouver sa place dans la Constitution luxembourgeoise sous forme d'une obligation de moyens qui s'impose à l'État* »¹⁵¹, en s'inspirant d'autres Constitutions nationales européennes¹⁵², ainsi que de la Charte sociale européenne révisée¹⁵³ (qu'elle invite d'ailleurs le gouvernement à ratifier afin d'affirmer son engagement en faveur des droits humains). Dans le même ordre d'idées, la CCDH souhaite attirer l'attention sur le système du droit au logement opposable prévu en France et duquel le législateur luxembourgeois pourrait s'inspirer pour permettre au droit au logement de donner tout son potentiel.¹⁵⁴

F. La consécration du droit à l'intégrité physique et mentale accompagnée de l'absence du droit à la vie

L'article 10*bis* de la proposition de révision sous avis consacre le principe du droit à l'intégrité physique et mentale et de **l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants**. Ces droits, indissociables de tout instrument de droits humains, auraient été repris de la CEDH. La CCDH se doit tout de même de faire remarquer une différence non négligeable pour laquelle le constituant semble s'éloigner du texte de référence. En effet, alors que la CEDH couvre les peines et traitements, qu'ils soient inhumains ou dégradants, par le terme « ou », le constituant opte pour le terme « et ». Par ce fait, il rendrait les deux conditions cumulatives, alors qu'il s'agit de termes et de

146 A titre d'exemple, Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 15 : « *Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée* » ; voir aussi, Cour interaméricaine des droits de l'Homme, *arrêt Lagos del Campo c. Pérou*, 31 août 2017, disponible sur https://www.escri-net.org/sites/default/files/caselaw/full_judgment_caso_lagos_del_campo.pdf.

147 Charte sociale européenne révisée, art. 2 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 7 ; CCDH, Avis 3/2012 sur la proposition de révision constitutionnelle n°6030, p. 5.

148 Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 32 ; Charte sociale européenne révisée, art. 7.

149 Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 30 ; Charte sociale européenne révisée, art. 8.

150 Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 33 ; Charte sociale européenne révisée, art. 27 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 10(2).

151 Proposition de révision n°6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution, Commentaire des articles, art. 37, disponible sur https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=013973383

152 Constitution espagnole, art. 47 : « *Tous les Espagnols ont le droit de disposer d'une demeure digne et appropriée. Les pouvoirs publics créent les conditions nécessaires et ils établissent les normes pertinentes pour rendre ce droit effectif, en réglementant l'utilisation du sol, conformément à l'intérêt général, pour empêcher la spéculation.* » ; Constitution néerlandaise, art. 22(2) : « *It shall be the concern of the authorities to provide sufficient living accommodation.* » ; Constitution portugaise, art. 65 : énumère des moyens que l'État doit mettre en place pour permettre l'exercice du droit au logement.

153 Charte sociale européenne révisée, art. 31.

154 Droit au logement opposable (DALO), <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F18005>.

souffrances différentes¹⁵⁵ et risquerait d'avoir une portée plus limitée que les textes internationaux supra-constitutionnels. La CCDH exhorte donc le constituant à y remédier en optant clairement pour des conditions alternatives. Elle attire l'attention sur les études de certains spécialistes qui ont pu constater que la torture parasitait dans le texte conventionnel l'importance des traitements inhumains ou dégradants qui risqueraient d'être conçus comme les « moindres maux » à côté de l'énormité du premier ; ainsi, ils ont même proposé d'inverser la compréhension de l'énumération des différentes atteintes prohibées, en mettant en premier lieu les traitements dégradants.¹⁵⁶

Il est également regrettable que le constituant n'ait pas profité de la révision constitutionnelle pour étendre le champ des interdictions contraires à la dignité humaine, notamment **l'interdiction de l'esclavage, du travail forcé et de la traite des êtres humains**. Cette inclusion permettrait d'être en accord avec les instruments internationaux¹⁵⁷ et de donner un rang constitutionnel à ces interdictions. Il est d'ailleurs à remarquer que l'exposé des motifs indique que l'interdiction de l'esclavage fait partie des droits inscrits dans le chapitre II, alors que tel n'est pas le cas.

Enfin, il convient de se pencher sur la **question délicate de l'omission du droit à la vie** dans la Constitution luxembourgeoise. Cette omission, soulevée par des instances nationales et européennes¹⁵⁸, n'a jamais fait l'objet d'une justification de la part du constituant. Au contraire, l'exposé des motifs indique que le droit à la vie, qui est un droit élémentaire, exprime une mise en application du principe de dignité humaine et serait inscrit dans le chapitre II, ce qui n'est malheureusement pas le cas.¹⁵⁹ Cela est regrettable, d'autant plus que ce droit « se place (...) parmi les articles primordiaux de la Convention, auquel aucune dérogation ne saurait être autorisée (...). Il consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe »¹⁶⁰ et qu'il « est la condition indispensable de la jouissance de tous les autres droits de l'homme »¹⁶¹. Quant à la présence du **principe de dignité humaine, ce dernier ne saurait remplacer entièrement la portée du droit à la vie**.¹⁶²

La crainte d'une interprétation détournée du droit à la vie n'est certainement pas nouvelle, surtout en ce qui concerne la volonté de continuer à garantir l'accès à l'euthanasie ou à l'interruption volontaire de grossesse. Le contexte luxembourgeois et les expériences à l'étranger montrent que les acquis ne sont pas établis d'une manière certaine pour le futur. Il conviendra alors au constituant de prendre toutes les mesures pour protéger les principes établis en droit luxembourgeois, notamment en clarifiant son intention dans le commentaire des articles, qui servira de base en cas de doute relatif à l'interprétation de ce droit¹⁶³.

Toutefois, l'omission de ce droit essentiel, consacré par tous les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits humains, n'est pas sans conséquence. En effet, le droit à la vie ne se cantonne pas à l'obligation négative de l'État de ne pas infliger la mort intentionnellement. Il a également été

155 Inhumain représenterait des lésions corporelles ou vives souffrances mentales, alors que dégradant ferait référence à une humiliation qui doit atteindre un certain degré. Voir à ce sujet notamment CourEDH, Grande chambre, *Affaire V. v. United Kingdom*, n°24888/94, 16 décembre 1999, para. 71, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-58594>.

156 Elaine Webster, *Dignity, Degrading Treatment and Torture in Human Rights Law: The Ends of Article 3 of the European Convention on Human Rights*, Routledge, 2018

157 ConventionEDH, art. 4 ; Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 5.

158 Avis intérimaire de la Commission de Venise, 2009, para. 48 ; Prise de position du gouvernement relatif à la proposition de révision n°7755, pp. 1-2.

159 Proposition de révision n°7755, Exposé des motifs, p. 3.

160 CourEDH, Grande Chambre, *Affaire McCann et autres c. Royaume-Uni*, n°18984/91, 27 septembre 1995, para. 147, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-62498>.

161 Comité des droits de l'Homme, Observation générale n°36, para. 2, disponible sur https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_FR.pdf.

162 Comité des droits de l'Homme, Observation générale n°36, para. 2.

163 V. Bruck, 'Une constitution made in Luxembourg ? Trois propositions pour l'amélioration de la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux', *Forum*, n. 349, p. 30 : « la lacune majeure du catalogue des droits est l'absence d'un droit à la vie. On reconnaîtra qu'il serait difficile de bénéficier des autres droits si celui-ci pouvait être violé en toute impunité. Alors que le choix n'est pas motivé, il semble être dû à la frilosité des députés, craignant qu'une telle disposition fragiliserait la législation concernant le droit de mourir dans la dignité et l'interruption volontaire de grossesse. Or, voilà précisément un champ dans lequel le Luxembourg aurait pu innover en consacrant à la fois, d'un côté, le droit à la vie et, de l'autre côté, le droit de mourir dans la dignité et l'IVG au niveau constitutionnel. Les jurisprudences constitutionnelles étrangères tout comme la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ne contredisent pas l'idée. Protéger ces droits par une même disposition constitutionnelle serait sans aucun doute un signal fort. Il ne faudrait pas prétendre du caractère politiquement sensible d'une telle consécration afin de justifier un refus: une Constitution substantiellement riche et progressiste semble en effet plus pertinente qu'un document creux adopté sans aucune contestation ni aucun débat ».

interprété de longue date comme incluant une **obligation positive** pour les États de « *prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction* »¹⁶⁴, notamment en cas de risque d'atteinte au droit à la vie du fait de désastres écologiques ou industriels¹⁶⁵, en interdisant l'expulsion ou l'extradition en cas de risque d'être soumis à la peine de mort dans le pays de destination¹⁶⁶, ainsi qu'une **obligation procédurale** de mener une enquête effective en cas d'atteintes alléguées au droit à la vie¹⁶⁷. Enfin, la restriction de ce droit par le constituant luxembourgeois empêche ce droit de déployer ses ailes par l'interprétation jurisprudentielle, alors que le droit à la vie a également été la base de la consécration du droit à la vie digne.¹⁶⁸

*

IV. CONCLUSION

La CCDH regrette que le constituant n'ait pas saisi cette occasion unique offerte par la révision constitutionnelle pour proposer un texte novateur, embrassant avec courage et esprit d'ouverture l'un des défis principaux de la modernité juridique : une protection accrue des droits humains.

De manière générale, la CCDH regrette l'**approche minimaliste** suivie par le constituant. D'un point de vue structurel, le constituant ne fait pas éclore les germes offerts par la tradition constitutionnelle luxembourgeoise : il ne se saisit pas de la théorie de la supra-constitutionnalité pour aller vers une clause d'interprétation protectrice des droits. Il plonge, bien au contraire, la question de la place du droit international des droits humains dans un silence étourdissant.

Du point de vue des droits substantiels protégés, la CCDH regrette que souvent le constituant se soit borné à opérer un **exercice d'énonciation et de catégorisation**. Il se limite à énoncer l'existence du droit, bien plus qu'à creuser son contenu particulier, en couronnant les efforts de la tradition constitutionnelle luxembourgeoise. Cela est particulièrement évident si l'on s'intéresse aux **droits oubliés** par le constituant : pour ne prendre qu'un exemple, quid des **droits linguistiques**, si importants dans la dimension multiculturelle luxembourgeoise ?

La CCDH regrette également que le constituant n'ait pas saisi cette occasion pour inscrire dans la Constitution des acteurs fondamentaux pour la protection des droits humains au Grand-Duché de Luxembourg : à côté de l'Ombudsman, ouvrir une place constitutionnelle à la CCDH, à l'*Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher* (OKaJu) et au Centre pour l'égalité de traitement (CET) participerait d'une philosophie de publicisation des droits des personnes et encouragerait l'action de ces acteurs fondamentaux dans le panorama luxembourgeois. L'ancrage constitutionnel, plébiscité au niveau international¹⁶⁹, permettrait ainsi d'asseoir la pérennité et l'indépendance de ces institutions, tout en minimisant le risque d'affaiblissement que comporte tout ancrage législatif¹⁷⁰.

Pour conclure, le catalogue du chapitre II risque d'être un corset rigide, peu lisible et peu fouillé, qui sera rapidement condamné à la fonction d'une coquille vide et la protection réelle des droits et libertés demeurera de la responsabilité des traités internationaux.

*

164 CourEDH, *Affaire L.C.B. c. Royaume-Uni*, n°23413/94, 9 juin 1998, para. 36, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62736>.

165 CourEDH, Grande chambre, *Affaire Öneriyildiz c. Turquie*, n°48939/99, 30 novembre 2004, paras. 89-90, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67616>.

166 CourEDH, *Affaire Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni*, n°61498/08, 2 mars 2010, para. 123, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97620>; voir aussi CourEDH, Grande chambre, *Affaire F.G. c. Suède*, n°43611/11, 23 mars 2016, para. 110, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161876>.

167 CourEDH, Grande chambre, *Affaire Öneriyildiz c. Turquie*, n°48939/99, 30 novembre 2004, paras. 91-94, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67616>.

168 Comité des droits de l'Homme, *Portillo Cáceres c. Paraguay*, *op.cit.*

169 European Network of National Human Rights Institutions, *ENNHRI Submission to Commission Consultation : EU binding Standards on national equality bodies*, disponible sur <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/08/Submission-on-EU-Binding-Standards-on-National-Equality-Bodies.pdf>

170 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, *Institutions nationales pour les droits de l'Homme: historique, principes, fonctions et attributions*, p. 36, disponible sur https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_fr.pdf.

V. RECOMMANDATIONS

Considérations structurelles générales

1. La CCDH exhorte le constituant à prendre en compte les **risques présentés par la structure du chapitre II**. La catégorisation proposée constitue un découpage fictif des droits en groupes étanches, alors que ces droits ont par nature vocation à évoluer et à se présenter sous des formes juridiques différentes selon le contexte. Elle présente au surplus des risques majeurs de rigidification du texte constitutionnel, ne permettant pas aux juges et aux autres acteurs de la protection de faire évoluer le contenu et la portée de certains droits. La structure de ce chapitre de la constitution devrait permettre une protection accrue des droits, notamment en laissant ouverte la porte à l'interprétation évolutive, et non pas menacer leur épanouissement.
2. Elle invite le constituant à insérer dans le chapitre II, ou dans les dispositions initiales du texte constitutionnel, une **clause *pro homine***, qui invite tous les organes de l'État à prendre en compte, dans toutes leurs actions, une protection accrue et transversale des droits humains et qui demande, notamment aux institutions judiciaires, d'opter toujours pour l'interprétation du droit luxembourgeois qui soit la plus favorable à la protection des droits humains.
 À défaut, insérer dans le chapitre II une clause qui rappelle l'importance et la **place préminente du droit international des droits humains**, en tenant dûment compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle luxembourgeoise ayant façonné la théorie du « socle commun » entre Constitution, Charte des droits fondamentaux et CEDH.
 Une telle disposition pourra rappeler la place fondamentale des droits humains protégés dans le texte constitutionnel, y compris pour rappeler l'engagement du constituant à aller vers une prise en compte accrue de leurs besoins de protection, avec une disposition de « **cliquet de non-retour** », ne permettant au législateur d'intervenir que pour rendre les droits humains plus effectifs.
3. La CCDH demande au constituant à prendre sérieusement en compte les **risques que l'état constitutionnel de crise comporte** pour la protection des droits humains et, au moins, clarifier l'interaction entre droits constitutionnels et état de crise, en renforçant les garanties de contrôle judiciaire des règlements grand-ducaux adoptés sur le fondement juridique dérogoire.

Les droits humains prévus par la nouvelle Constitution

4. D'une manière générale, la CCDH invite le constituant à repenser le chapitre II comme des droits individuels en faveur des justiciables, en adaptant la terminologie. Ainsi, il conviendra de prévoir que « toute personne a droit » au respect de ses droits, et non seulement de formuler les droits sous forme d'obligation pour l'État de les garantir.
5. La CCDH exhorte le constituant à se mettre en accord avec la jurisprudence constitutionnelle luxembourgeoise et les traités internationaux ratifiés par le Luxembourg et de prévoir l'égalité de toute personne devant la loi, quelle que soit la nationalité, sauf exceptions prévues par la loi, notamment en ce qui concerne les droits politiques
6. La CCDH invite le constituant à ajouter explicitement les motifs de discrimination prohibés, notamment dans un but de reconnaître les discriminations existantes. Cette énumération textuelle se devra d'être inclusive et non-exhaustive. Elle pourrait également être accompagnée d'une clause générale de discrimination positive, afin de se rapprocher d'une égalité réelle en favorisant des catégories de personnes discriminées.
7. La protection particulière de certaines catégories de personnes sous le principe d'égalité comporte un risque d'exclusion d'autres catégories. Il conviendra alors de veiller à ne pas mener à des situations discriminantes à travers la disposition relative au principe d'égalité.
 Concernant plus particulièrement l'égalité entre les femmes et les hommes, la CCDH met en garde contre une classification binaire de la société. Quant aux personnes en situation de handicap, au-delà du principe d'égalité, il convient de prévoir de manière autonome, leur droit à l'autonomie, à l'inclusion sociale et professionnelle et à des aménagements raisonnables.
8. Les droits de l'enfant et les droits de la famille se doivent d'être consacrés de manière autonome, au-delà du principe d'égalité. Quant aux droits de l'enfant, qui pourraient être élargis, une mention à l'intérêt « supérieur » de l'enfant s'avère nécessaire.

9. La CCDH met en garde contre la séparation des droits procéduraux et garanties du justiciable du chapitre relatif aux droits humains, qui entraîne un manque de lisibilité et un manque de clarté concernant les types de procédures auxquelles s'appliquent les différents principes.
10. Elle invite le constituant à adapter les droits procéduraux aux textes internationaux et européens en la matière, notamment en consacrant le principe de légalité et de non-rétroactivité en matière pénale en tant que droit intangible, en garantissant le droit à un procès équitable d'une manière au moins aussi extensive qu'au niveau international, et en interprétant les droits de la défense de manière à inclure l'égalité des armes, l'accès à l'assistance juridique et juridictionnelle ou encore le droit d'accès au dossier. La liberté individuelle se devra d'être garantie de manière autonome, de sorte à pouvoir être interprétée, au-delà du droit à la sûreté, comme incluant la liberté de circulation l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé.
11. Dans le contexte de la liberté de pensée, de conscience et de religion, une distinction plus claire devra être opérée entre le for intérieur qui est intangible et la manifestation de la pensée ou la religion qui peut être encadrée par le législateur. La liberté d'adhérer ou non à une conviction, à laquelle doit être ajoutée la liberté de changer de conviction, ne peut en aucun cas être limité par le législateur.
12. La CCDH exhorte le constituant à prévoir explicitement la liberté d'expression, qui va au-delà de la simple liberté d'opinion. Cette dernière n'est pas prévue en ce qui concerne le for intérieur qui est intangible, alors que la manifestation des opinions couvre une partie seulement de la liberté d'expression.
13. La liberté de la presse devra à son tour être interprétée à l'aune des développements en la matière, notamment en incluant le pluralisme de la presse, le respect des sources des journalistes, ou encore le droit d'accès effectif aux informations d'intérêt général.
14. L'intention du constituant relative à la consécration du droit d'asile constitutionnel se doit d'être précisée et encadrée. Les contours de l'introduction d'un droit d'asile constitutionnel, autonome et distinct du droit d'asile conventionnel et législatif, doivent être définis par le texte constitutionnel ou les travaux préparatoires, à l'instar de la Constitution française.
15. Le constituant devra permettre aux droits sociaux d'être maniables, en prévoyant la protection de la santé et la sécurité sociale de manière autonome, nonobstant la situation professionnelle de la personne, afin de ne pas décupler la situation de précarité dans laquelle les personnes peuvent se trouver. La CCDH regrette par contre fortement la suppression de la lutte contre la pauvreté, prévue par la Constitution actuelle, ainsi que la catégorisation en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle du droit au travail (et les droits qui en découlent) et du droit au logement.
16. La CCDH invite le gouvernement à adapter les termes de « peines et traitements inhumains et dégradants » aux textes internationaux en prévoyant des conditions alternatives ('ou'), et non cumulatives ('et') et d'étendre l'inviolabilité de la dignité humaine en ajoutant l'interdiction de l'esclavage, du travail forcé et de la traite des êtres humains.
17. Concernant la question délicate de l'omission du droit à la vie de la proposition de révision constitutionnelle, la CCDH plaide pour l'inscription de ce droit fondamental dans la Constitution, afin qu'il puisse être déployé sous sa forme d'obligation négative de ne pas donner la mort intentionnellement, mais également d'obligation positive de protéger la vie et d'enquêter de manière effective en cas d'atteinte alléguée au droit à la vie. Les risques d'interprétations restrictives, notamment en ce qui concerne l'accès continu à l'euthanasie ou à l'interruption volontaire de grossesse, doivent être contrés par une démonstration plus claire de l'intention du constituant dans les travaux préparatoires.
18. Enfin, à l'instar de l'introduction de l'Ombudsman dans la Constitution, la CCDH plaide en faveur de la consécration au rang constitutionnel des autres instances nationales de protection des droits humains, à savoir la CCDH, l'OKaJu et le CET.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 17 janvier 2022.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

Bulletin de vote 1 - proposition de révision de la Constitution n°7755

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 09/03/2022 16:58:27	Président: M. Etgen Fernand
Scrutin: 1	Secrétaire A: M. Scheeck Laurent
Vote: PL 7755 7755 - Revision Chapitre 2	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: 7755 - Proposition de revision chapitre 2 de la Constitu	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	46	2	4	52
Procuration:	0	0	0	0
Total:	46	2	4	52

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Arendt épouse Kemp Nan	Oui	
M. Eicher Emile	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
M. Kaes Aly	Oui		M. Lies Marc	Oui	
M. Mischo Georges	Oui		M. Mosar Laurent	Oui	
Mme Reding Viviane	Oui		M. Roth Gilles	Oui	
M. Spatz Marc	Oui		M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	

déi gréng					
Mme Ahmedova Semiray	Oui		M. Benoy François	Oui	
Mme Empain Stéphanie	Oui		Mme Gary Chantal	Oui	
M. Hansen- Marc	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
M. Margue Charles	Oui		Mme Thill Jessie	Oui	

DP					
M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	
M. Colabianchi Frank	Oui		M. Etgen Fernand	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
Mme Hartmann Carole	Oui		M. Knaff Pim	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		Mme Polfer Lydie	Oui	

LSAP					
M. Biancalana Dan	Oui		Mme Burton Tess	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
Mme Hemmen Cécile	Oui		M. Kersch Dan	Oui	
Mme Mutsch Lydia	Oui		M. Weber Carlo	Oui	

déi Lénk					
Mme Cecchetti Myriam	Abst.		Mme Oberweis Nathalie	Abst.	

Piraten					
M. Clement Sven	Oui		M. Goergen Marc	Oui	

ADR					
M. Engelen Jeff	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	
M. Keup Fred	Non		M. Reding Roy	Non	

Le Président:

Le Secrétaire général:

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 09/03/2022 16:58:27

Scrutin: 1

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 7755 7755 - Revision Chapitre 2

Secrétaire A: M. Scheeck Laurent

Description: 7755 - Proposition de revision chapitre 2 de la Constit Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	46	2	4	52
Procuration:	0	0	0	0
Total:	46	2	4	52

Nom du député

Vote

(Procuration)

Nom du député

Vote

(Procuration)

n'ont pas participé au vote:

CSV

M. Eischen Félix	M. Galles Paul
M. Hengel Max	Mme Modert Octavie
M. Schaaf Jean-Paul	

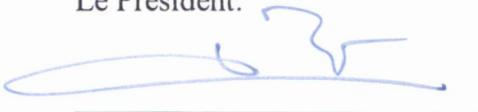
déi gréng

Mme Bernard Djuna	
-------------------	--

LSAP

Mme Asselborn-Bintz Simone	Mme Closener Francine
----------------------------	-----------------------

Le Président:



Le Secrétaire général:



Texte voté (1er vote) - proposition de révision de la Constitution N°7755

**N° 7755****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE REVISION**du chapitre II. de la Constitution**

*

Art. 1^{er}. Le chapitre II de la Constitution est libellé comme suit :

« Chapitre II. – Des droits et libertés**Section 1^{er}. – De la nationalité et des droits politiques**

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

Art. 9bis. (1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l'article 52, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 9ter. La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Art. 10. La dignité humaine est inviolable.

Art. 10bis. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 10ter. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. – Des libertés publiques

Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne a le droit de fonder une famille.

Toute personne a droit au respect de sa vie familiale.

(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.

(6) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 11bis. Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 12. (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

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

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 13. Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

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

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 16. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 17. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Art. 18. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 19. La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 19bis. Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 19ter. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 20. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 21. Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 22. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

Art. 23. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Art. 24. Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 25. Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 26. (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 27. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 28. L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 29. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi.

Art. 30. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 31. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 31bis. L'Etat promeut le dialogue social.

Art. 31ter. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 31^{quater}. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

Art. 31^{quinquies}. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 31^{sexies}. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

Art. 2. (1) La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

Proposition de révision de la Constitution adoptée
en premier vote constitutionnel
par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 9 mars 2022

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Laurent Scheeck

s. Fernand Etgen

Document écrit de dépôt



Dépôt: CLEMENT Sven

Dossier parlementaire n°7755 - Proposition de
révision du chapitre II de la Constitution

Lëtzebuerg, den 09/03/2022

1

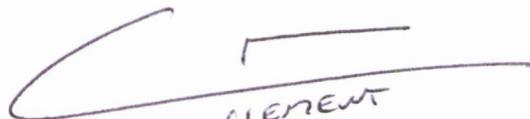
Motioun

D'Chamber vun den Deputéierten stellt fest:

- dass haut mam Dossier parlementaire n°7755 déi drëtt Revisioun zur Verfassung an der Chamber gestëmmt gëtt;
- dass mat der "Section 4. - Des objectifs à valeur constitutionnelle" Staatsziler an d'Verfassung encadréiert ginn;
- dass dës Staatsziler als Orientéierung fir déi zukünfteg Politikgestaltung fungéiere sollen;
- dass dës Staatsziler net aklobar sinn;

Aus dëse Grënn invitéiert d'Chamber vun den Deputéierten d'Regierung:

1. d'Fiche d'évaluation d'impact vun zukünftege Gesetzesprojeten duerch eng weider Rubrik "Objectifs à valeur constitutionnelle" ze ergänzen, fir all Kéiers ze evaluéieren, awéifern d'Projete mat den neie Staatsziler am Aklang stinn.


Sven CLEMENT

Texte voté (2nd vote) - proposition de révision de la Constitution N°7755

**N° 7755****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE REVISION**du chapitre II de la Constitution**

*

Art. 1^{er}. Le chapitre II de la Constitution est libellé comme suit :

« Chapitre II. – Des droits et libertés**Section 1^e. – De la nationalité et des droits politiques**

Art. 9. La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

Art. 9bis. (1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l'article 52, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 9ter. La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Section 2. – Des droits fondamentaux

Art. 10. La dignité humaine est inviolable.

Art. 10bis. (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.

La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 10ter. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. – Des libertés publiques

Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne a le droit de fonder une famille.

Toute personne a droit au respect de sa vie familiale.

(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.

(6) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 11bis. Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 12. (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

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

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 13. Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

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

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 16. Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 17. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Art. 18. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 19. La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 19bis. Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 19ter. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 20. Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 21. Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 22. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

Art. 23. Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Art. 24. Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 25. Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 26. (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 27. La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 28. L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 29. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi.

Art. 30. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 31. L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 31bis. L'Etat promeut le dialogue social.

Art. 31ter. L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 31^{quater}. L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

Art. 31^{quinquies}. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 31^{sexies}. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques. »

Art. 2. (1) La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

Proposition de révision de la Constitution adoptée en
second vote constitutionnel par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 22 décembre 2022

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Laurent Scheeck

s. Fernand Etgen

Bulletin de vote 2 - proposition de révision de la Constitution N°7755

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 22/12/2022 10:24:22	Président: M. Etgen Fernand
Scrutin: 2	Secrétaire A: M. Scheeck Laurent
Vote: PC 7755 Prop. rév. Constitution 7755	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Proposition de révision - Mme Beissel (DP)	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	52	1	3	56
Procuration:	0	0	0	0
Total:	52	1	3	56

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Arendt épouse Kemp Nan	Oui	
M. Eicher Emile	Oui		M. Eischen Félix	Oui	
M. Galles Paul	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
M. Hengel Max	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		Mme Margue Elisabeth	Oui	
M. Mischo Georges	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Roth Gilles	Oui	
M. Schaaf Jean-Paul	Oui		M. Spautz Marc	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	

déi.gréng					
Mme Ahmedova Semiray	Oui		M. Benoy François	Oui	
Mme Bernard Djuna	Oui		Mme Empain Stéphanie	Oui	
Mme Gary Chantal	Oui		M. Hansen- Marc	Oui	
Mme Lorsché Josée	Oui		M. Margue Charles	Oui	
Mme Thill Jessie	Oui				

DP					
M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	
M. Colabianchi Frank	Oui		M. Etgen Fernand	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
Mme Hartmann Carole	Oui		M. Knaff Pim	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		Mme Polfer Lydie	Oui	

LSAP					
Mme Asselborn-Bintz Simone	Oui		M. Biancalana Dan	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		Mme Closener Francine	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
Mme Hemmen Cécile	Oui		M. Kersch Dan	Oui	
M. Weber Carlo	Oui				

déi Lénk					
Mme Cecchetti Myriam	Abst.				

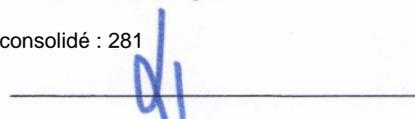
Piraten					
M. Clement Sven	Oui		M. Goergen Marc	Oui	

ADR					
M. Engelen Jeff	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	
M. Reding Roy	Non				

Le Président:



Le Secrétaire général:



Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 22/12/2022 10:24:22

Scrutin: 2

Vote: PC 7755 Prop. rév. Constitution 7755

Description: Proposition de révision - Mme Beissel (DP)

Président: M. Etgen Fernand

Secrétaire A: M. Scheeck Laurent

Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	52	1	3	56
Procuration:	0	0	0	0
Total:	52	1	3	56

Nom du député

Vote

(Procuration)

Nom du député

Vote

(Procuration)

n'ont pas participé au vote:

CSV

M. Wilmes Serge

LSAP

Mme Mutsch Lydia

déi Lénk

Mme Oberweis Nathalie

ADR

M. Keup Fred

Le Président:

Le Secrétaire général:

7755 - Dossier consolidé : 282

Mémorial A N° 28 de 2023

Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre II de la Constitution.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé de la manière prévue à l'article 114 de la Constitution, donné en première lecture le 9 mars 2022 et en seconde lecture le 22 décembre 2022 ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}.

Le chapitre II de la Constitution est libellé comme suit :

«

Chapitre II. - Des droits et libertés

Section 1^{ère}. - De la nationalité et des droits politiques

Art. 9.

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

Art. 9bis.

(1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l'article 52, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 9ter.

La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État.

Section 2. - Des droits fondamentaux

Art. 10.

La dignité humaine est inviolable.

Art. 10bis.

(1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 10ter.

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. - Des libertés publiques**Art. 11.**

(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne a le droit de fonder une famille.

Toute personne a droit au respect de sa vie familiale.

(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.

(6) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 11bis.

Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Art. 12.

(1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

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

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 13.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

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

Art. 14.

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

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 15.

Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 16.

Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 17.

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

Art. 18.

La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 19.

La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 19bis.

Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 19ter.

Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 20.

Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 21.

Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 22.

Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

Art. 23.

Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

Art. 24.

Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 25.

Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 26.

(1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'État organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'État dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 27.

La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 28.

L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 29.

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

Art. 30.

Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. - Des objectifs à valeur constitutionnelle**Art. 31.**

L'État garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 31bis.

L'État promeut le dialogue social.

Art. 31ter.

L'État veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 31quater.

L'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'État s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

Art. 31quinquies.

L'État garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel. L'État promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 31sexies.

L'État promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

»

Art. 2.

(1) La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) À compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Premier Ministre,
Ministre d'État,
Xavier Bettel

Palais de Luxembourg, le 17 janvier 2023.
Henri

La Ministre de la Justice,
Sam Tanson

Doc. parl. 7755 ; sess. ord. 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.



Résumé

Proposition de révision du chapitre II de la Constitution

Résumé

La présente proposition de révision représente la troisième étape de la réforme fondamentale de la Constitution. Portant sur le chapitre 2 de la Constitution, cette proposition de révision est dédiée aux droits et libertés. Ainsi, le chapitre regroupe les droits fondamentaux, les libertés publiques et les objectifs à valeur constitutionnelle – droits et valeurs dont l'importance pour tout pays et toute société démocratique sont indéniables.

L'importance des droits fondamentaux pour tout pays et toute société démocratique est indéniable. Déjà le premier texte constitutionnel luxembourgeois de 1841 avait dédié un chapitre entier aux Luxembourgeois et à leurs droits. La Constitution actuelle datant de 1868 a certes connu quelques modifications au sujet des droits et libertés, mais la conception de base des droits fondamentaux du texte actuel n'a guère changé.

La protection des droits et libertés au Luxembourg est garantie par la Cour Constitutionnelle qui est régulièrement amenée à se prononcer sur la conformité d'une ou de plusieurs dispositions législatives avec les droits et libertés garantis par la Constitution, lorsqu'un juge luxembourgeois saisit à titre préjudiciel la Cour d'une question sur demande d'un justiciable qui estime que son droit individuel est lésé par l'action du législateur.

A première vue, l'énoncé des droits fondamentaux de la Constitution luxembourgeoise semble être assez succinct. Or, les Luxembourgeois bénéficient également de la protection des droits fondamentaux garantis par des textes internationaux que le Luxembourg a inclus dans son droit positif, dont notamment les conventions conclues sous l'égide de l'ONU, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, plus connue sous le nom de « Convention européenne des droits de l'homme » (« CEDH ») et des protocoles additionnels, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La proposition de révision ajoute toute une série de nouveaux droits et libertés au chapitre II, pour la formulation desquels les auteurs se sont inspirés de textes constitutionnels étrangers et de textes internationaux. Le texte nouveau ne reprend pas toutes les dispositions des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, comme par exemple « le droit à une protection juridictionnelle effective » (article 47 de la CEDH), ce qui provoquerait inéluctablement un gonflement exorbitant du chapitre II. Toujours est-il que le nouveau catalogue des droits et libertés dans la Constitution luxembourgeoise compte de nombreuses nouveautés telles par exemple le droit d'asile, indépendamment des obligations qui découlent tant des textes de droit public international, comme la Convention de Genève de 1951 que du droit régissant l'Union européenne.

Le chapitre II fait l'objet d'un nouvel agencement par rapport à la Constitution actuellement en vigueur. La proposition de révision initiale avait prévu une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, autour des mots-clés de « dignité, égalité et libertés » complétés par les termes « solidarité et citoyenneté » qui auraient regroupé les garanties dans le domaine social et économique et dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen face à l'administration publique.

Or, dans un souci de cohérence et de lisibilité, la Commission a décidé de reprendre la structure proposée par le Conseil d'Etat qui tient compte de la spécificité que, dans la Constitution luxembourgeoise, le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé,

détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi. En effet, tandis que les droits fondamentaux constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles, la réalisation des libertés publiques requiert en principe l'intervention du législateur et les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct et ne peuvent pas être invoqués en justice.

Alors que les objectifs à valeur constitutionnelle sont regroupés dans une section à part, la Commission tient à souligner que cette manière de procéder n'implique en aucun cas une dévalorisation de ces dispositions.