



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 5 avril 2017

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 16, 22 et 29 mars 2017
2. 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification
  - de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
  - de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
  - Rapporteur : Madame Simone Beissel

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
  - Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017
4. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

Mme Anne Greiveldinger, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Taina Bofferding, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 16, 22 et 29 mars 2017**

Le projet de procès-verbal du 16 mars 2017 est approuvé.

**2. 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification**  
**- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;**  
**- de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets**

Mme le rapporteur présente les grandes lignes du projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document diffusé par courrier électronique le 31 mars 2017.

Le représentant du groupe politique CSV, auteur de la proposition de loi n° 6821, demande à ce qu'un nouveau chapitre V soit introduit suite au Chapitre IV afin de décrire les travaux en commission et de mentionner notamment les deux propositions d'amendements.

Par ailleurs, à la page 23 du projet de rapport, il y a lieu d'adapter le passage mentionnant que le « mandat du président actuellement en fonction s'achèvera fin mars 2016 ».

Ces deux propositions sont approuvées par les membres de la Commission.

Enfin, l'orateur soulève la question de savoir ce qui se passe au cas où un membre du Conseil d'Etat introduit un recours contre une décision de révocation, et que le tribunal fait droit à sa demande. La Commission est d'avis que ce membre devra alors être réintégré.

Un autre représentant du groupe politique CSV propose d'intégrer dans le projet de rapport les citations de l'auteur de la proposition de loi n° 6821 concernant la proposition d'attribuer uniquement à la Chambre des Députés le pouvoir de désigner tous les candidats.

Cette proposition n'est pas retenue, les citations en question figurant déjà dans le document parlementaire afférent.

Sous réserve d'y apporter les modifications discutées ci-dessus, le projet de rapport soumis au vote est adopté avec six voix pour (groupes politiques LSAP, DP, déi gréng), quatre voix contre (groupe politique CSV) et une abstention (sensibilité politique déi Lénk).

Le projet de loi pourra être porté sur l'ordre du jour d'une séance au mois de mai, de préférence en début d'après-midi, à la demande de Mme le rapporteur.

Les membres de la Commission proposent de retenir le modèle 1 pour les discussions en séance plénière, tout en adaptant le temps de parole du rapporteur pour que celui-ci dispose de 20 minutes.

**3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution**

Il est proposé de reprendre l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017 à l'endroit du chapitre 2.

## **Chapitre 2.- Des droits et libertés**

### **Section 1<sup>re</sup>.- Des droits fondamentaux**

#### Amendement 7 concernant les articles 12 et 13 initiaux (nouvel article 13)

Par cet amendement, la commission rejoint la proposition du Conseil d'Etat visant à regrouper sous un même article le droit de toute personne à l'intégrité physique et mentale, la prohibition de la torture et des traitements inhumains et dégradants, ainsi que l'interdiction de l'établissement de la peine de mort.

La Commission n'a pas d'observation.

### **Section 2.- Des libertés publiques**

#### Amendement 8 concernant l'article 18

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation par rapport à ces modifications d'ordre formel.

La Commission en prend note.

#### Amendement 9 concernant l'article 19

La commission propose de remplacer le libellé de l'article 13 de la Constitution en vigueur (« *Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.* ») par une disposition inspirée de la Constitution suisse<sup>1</sup> (« *Toute personne (...) a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi (...).* »).

Selon la commission, cet énoncé aurait l'avantage de la formulation positive.

Le Conseil d'Etat rappelle que le libellé actuel figure également inchangé dans la Constitution belge (article 13) depuis 1831 qui l'avait repris de la Charte constitutionnelle française de 1830 (article 53), ainsi que dans la *Grondwet* des Pays-Bas (article 17).<sup>2</sup>

La disposition signifie que le juge compétent doit être déterminé à l'avance et ne peut être établi *ad hoc* ou *ad personam*.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que le libellé historique fut introduit au vu des expériences douloureuses au cours de la Révolution française et visait plus particulièrement à prohiber l'instauration de juridictions d'exception telles qu'elles existaient sous certains régimes révolutionnaires.

Il se demande dès lors s'il ne serait pas utile de maintenir tant la version historique que la proposition de texte de la commission qui figurerait comme alinéa 2 à l'endroit du même article. Cette solution se justifierait encore dans une lecture des dispositions selon laquelle elles poursuivent des objectifs certes voisins, mais différents.

Selon le Conseil d'Etat, le nouveau texte consacre le droit au juge, tel que prévu, en particulier, dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>3</sup>. L'ancienne disposition interdit l'instauration de juridictions d'exception.

---

<sup>1</sup> Constitution suisse :

« **Art. 30, alinéa 1<sup>er</sup>.** Toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. (...) »

<sup>2</sup> Charte constitutionnelle française du 14 août 1830 :

« **Art. 53.** Nul ne pourra être distrait de ses juges naturels. »

Constitution belge (art. 13) et *Grondwet* des Pays-Bas (art. 17) :

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

<sup>3</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 19.</b> <i>Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.</i>	<b>Art. 19.</b> <i>Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.</i> <u><i>Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.</i></u>

La Commission décide de suivre le Conseil d'Etat, en notant que le libellé ainsi modifié vise la juridiction à l'alinéa 1, tandis que l'alinéa 2 se réfère au juge.

#### Amendement 10 concernant l'article 24 initial (nouvel article 23)

A l'endroit de l'article 23 nouveau (article 24 initial), la commission propose de remplacer le mot « *délits* » par « *infractions* », au motif qu'il s'agit du terme incluant toutes les catégories de violation d'une loi. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette proposition.

La Commission en prend acte.

#### Amendement 11 concernant l'article 25

Cet amendement vise à rapprocher le libellé de l'article 25 de celui figurant à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>4</sup>. Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

La Commission n'a pas d'observation.

#### Amendement 12 concernant la suppression des articles 28 et 29 initiaux et l'introduction d'un nouvel article 24

La Commission décide de reporter la discussion de ce point.

#### Amendement 13 concernant la suppression des articles 31 et 135 initiaux et l'introduction au chapitre 9 initial (**chapitre 8** nouveau).- **De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, d'une nouvelle section 3.- Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses**, comportant un nouvel article 114 [119]

La Commission décide de reporter la discussion de ce point.

#### Amendement 14 concernant l'introduction d'un nouvel article 31

Le Conseil d'Etat avait proposé d'instaurer un droit à la protection des données à caractère personnel dans la Constitution.

La commission s'est ralliée à cette proposition, mais estime que le texte formulé par le Conseil d'Etat serait « disproportionné par rapport aux autres libertés publiques », raison pour laquelle elle propose de faire figurer le concept d'« *autodétermination informationnelle* » dans la Constitution. Ce concept fut dégagé par la

« **Art. 6, paragraphe 1<sup>er</sup>.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi (...). »

« **Art. 13.** Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

<sup>4</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

« **Art. 11, paragraphe 1<sup>er</sup>.** Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. »

*Bundesverfassungsgericht* allemande au sujet de la *Volkszählungsgesetz*<sup>5</sup>. Le principe de l'autodétermination informationnelle constitue un droit attaché à la personne qui tend à garantir la capacité de l'individu de décider de la communication et de l'utilisation de ses données à caractère personnel.

Selon la doctrine, le droit à l'autodétermination informationnelle ne viendrait pas s'ajouter aux autres droits (tels que le droit d'information, le droit d'accès aux données, le droit de rectification et d'opposition), mais constituerait un principe donnant sens à tous ces droits spécifiques.<sup>6</sup> Alors que le « *droit à la protection des données* » peut être perçu comme un concept défensif, le « *droit à l'autodétermination informationnelle* » lui donnerait un sens positif. Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que l'introduction de cette notion, qui ne figure pour l'instant dans aucune Loi fondamentale européenne – le constituant allemand ayant jusqu'à présent toujours hésité à consacrer la jurisprudence de la *Bundesverfassungsgericht* allemande –, constituerait une avancée par rapport à sa proposition. Il est en outre d'avis qu'à l'époque du big data, il est illusoire de croire à la possibilité, pour chaque individu, de gérer lui-même le traitement de ses données. Il appartient plutôt à l'Etat d'assurer la protection des données et d'imposer cette protection par l'établissement de règles de conduite à respecter notamment par les collectionneurs privés de données afin d'en empêcher un usage abusif.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime que la proposition d'introduire l'article consacrant la protection des données parmi les libertés publiques par le bout de phrase « *En vertu du principe ...* » n'est guère appropriée. Il convient de déterminer la règle dans la Constitution même. Le renvoi à un principe externe, de surcroît au fondement juridique et aux contours incertains, tel le « *principe de l'autodétermination informationnelle* », est à éviter.

Le Conseil d'Etat donne encore à considérer que le libellé qu'il avait proposé, et qui est repris de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>7</sup>, autorise également l'usage de toute donnée, soit sur base d'un consentement, soit sur base d'un fondement légal. Le droit d'accès, le droit d'information de rectification et le droit d'opposition existent d'ores et déjà. Le Conseil d'Etat signale par ailleurs que les limitations à la protection des données devront, dans ce domaine comme pour les autres libertés, respecter les contraintes de la clause transversale.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 31.</b> <i>En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute personne a droit 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.</i>	<b>Art. 31.</b> <del><i>En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle,</i></del> <i>Toute personne a droit 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.</i>

<sup>5</sup> BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83.

<sup>6</sup> Cf. Publication du Conseil d'Etat français : « *Étude annuelle 2014 - Le numérique et les droits fondamentaux* » ; Yves Pouillet et Antoinette Rouvroy : « *Le droit à l'autodétermination informationnelle et la valeur du développement personnel. Une réévaluation de l'importance de la vie privée pour la démocratie* » (à consulter sur [www.crid.be/pdf/public/6050.pdf](http://www.crid.be/pdf/public/6050.pdf)).

<sup>7</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 8, paragraphe 1<sup>er</sup>.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. »

M. le Président évoque un article publié courant 2015 par Me Jean-Louis Schiltz traitant de la protection des données personnelles et de l'autodétermination informationnelle, et il propose de reporter la discussion de ce point, suite à la lecture dudit article.

#### Amendement 15 concernant l'article 32 initial (nouvel article 33)

Le Conseil d'Etat note que la commission a repris sa proposition de texte tout en étendant le droit à la gratuité à toute la durée de l'enseignement secondaire. Il se rallie à cette proposition.

La Commission n'a pas d'observation.

#### Amendement 16 concernant l'article 37 initial (nouvel article 41), à la **section 4.- Des objectifs à valeur constitutionnelle**

La commission entend maintenir l'objectif, pour l'Etat, de veiller à la mise à disposition d'un logement approprié à chaque personne. Selon la commission, cet objectif tiendrait compte d'une résolution adoptée par la Chambre des Députés en date du 1<sup>er</sup> février 2007. Par ailleurs, le libellé plus vaste proposé par le Conseil d'Etat ne tiendrait pas suffisamment compte de l'obligation de relogement des communes dans certains cas de détresse. Le Conseil d'Etat prend acte de la position adoptée par la commission et de la proposition de texte.

La Commission en prend note.

#### **Section 3.- Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable**

(Intitulé de section à omettre selon le Conseil d'Etat)

#### Amendement 17 concernant l'introduction au chapitre 2 d'une nouvelle **section 3.- Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable**, comportant un nouvel article 37

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat avait préconisé l'introduction d'une clause transversale disposant que les limitations des libertés publiques doivent respecter leur contenu essentiel et le principe de proportionnalité, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.<sup>8</sup>

Dans l'amendement sous examen, la commission a suivi le Conseil d'Etat sur cette voie. Elle estime toutefois que, « dans un souci de sécurité juridique », il y aurait lieu de reformuler le texte en y incluant également les droits fondamentaux ainsi que les droits du justiciable tels que prévus par la Constitution. À cette fin, la commission propose de faire figurer la clause transversale dans une nouvelle section 3.

Le Conseil d'Etat ne saurait partager cette approche.

Il entend rappeler, d'abord, que sa proposition de restructurer le chapitre 2 relatif aux droits et libertés en trois sections repose sur l'idée de regrouper dans la section 1 les droits fondamentaux qui, selon le plan proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du chapitre 2,

---

<sup>8</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 52, paragraphe 1<sup>er</sup>**. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

devait regrouper les droits « qui constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles<sup>9</sup> ».

Le Conseil d'Etat avait insisté à voir interdire toute restriction de ces droits fondamentaux, raison pour laquelle il avait limité l'application de la clause transversale aux seuls droits énoncés sous la section 2 relative aux libertés publiques.

Il note par ailleurs que, tout en incluant les droits fondamentaux dans le champ d'application de la clause transversale, la commission ne semble pas envisager de l'appliquer à ces mêmes droits dans la mesure où, telle que modifiée, la clause transversale ne trouverait application que si la limitation du droit fondamental est « *prévue par la Constitution* ». Or, aucun des articles 12 à 15 (version actuelle proposée par la commission), énonçant les droits fondamentaux, ne prévoit la possibilité d'une limitation de ces droits.

Par contre, le libellé proposé par la commission excluait toute limitation de l'exercice des libertés publiques, dès lors qu'une telle possibilité n'est pas mentionnée expressément dans la disposition constitutionnelle y relative. Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat avait toutefois souligné que l'introduction de la clause transversale dans la Constitution « permettrait d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi »<sup>10</sup>. Selon l'approche choisie par le Conseil d'Etat, l'énoncé des articles de la proposition de révision regroupant les libertés publiques ne précise en effet pas, à l'endroit de chaque liberté, la possibilité d'en limiter l'exercice par une disposition respectant les conditions de la clause transversale<sup>11</sup>.

Le libellé proposé par la commission créera une situation bien plus restrictive et rigide, en ce qu'il ne permettra le recours à des mesures limitatives des libertés – toujours dans les conditions imposées par la clause transversale – que pour autant que le libellé de l'article énonçant cette liberté prévoit formellement la possibilité d'une limitation.

Si la clause transversale était adoptée dans la version proposée par la commission, le respect de la vie privée (article 15) ne saurait plus être soumis à des restrictions, la clause transversale n'étant pas applicable en l'absence de renvoi à la loi dans l'énoncé de la liberté. Or, le Conseil d'Etat, suivi à cet égard par la commission, avait précisément enlevé du libellé initial de cette liberté, dans la proposition de révision, la réserve (« sauf les exceptions fixées par la loi »), au motif que la clause transversale devait s'appliquer à toute limitation, indépendamment d'une mention spécifique dans son énoncé. De même, à titre d'exemple, le libellé proposé par la commission à l'article 24, traitant de la liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, ne contient aucune disposition limitative. Le renvoi à la loi ne figure qu'incidemment à l'alinéa 3 et est retreint aux « *infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés* ». Le terme « ces » se rapporte exclusivement à la liberté des cultes et dès lors pas à la manifestation de convictions philosophiques ou religieuses. Il semble néanmoins évident que la clause transversale devrait pouvoir s'appliquer également dans ce dernier contexte. Par rapport à la liberté des cultes, les seules limites autorisées seraient celles en rapport avec la répression des infractions.

Dans cette logique, l'application des dispositions répressives restera soumise au respect des critères de la clause transversale. Par la limitation de la clause transversale aux seules libertés pour lesquelles le texte de la Constitution prévoit lui-même la possibilité d'une restriction, la liberté syndicale (article 28), l'égalité entre hommes et femmes (article 16(3)) et le droit à l'éducation (article 33(1)), deviendraient des droits absolus pour lesquels tout

<sup>9</sup> Avis du 6 juin 2012 en introduction au chapitre 2 (doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 19).

<sup>10</sup> Cf. doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 33, *ad* article 36 nouveau proposé par le Conseil d'Etat.

<sup>11</sup> La clause transversale – tant dans la version telle que proposée par le Conseil d'Etat que dans la version proposée par la commission – n'exige pas que la limitation intervienne par une loi formelle. La clause transversale sera ainsi applicable, le cas échéant, à l'égard d'un règlement communal.

aménagement serait prohibé. De même, le droit de pétition (article 29) ne saurait être réglementé – notamment pour éviter des abus manifestes – à défaut de limitation dans le libellé.

Or, le libellé de la clause transversale tel que proposé par le Conseil d'Etat ne contenait pas la restriction quant à son application, mais accordait au législateur le droit d'organiser l'exercice des libertés publiques sous les conditions figurant dans ladite clause.

Le Conseil d'Etat estime, en outre, que la mention spécifique des droits des justiciables, droits regroupés essentiellement parmi les libertés publiques, risque de créer la confusion dans la mesure où les limitations de tous les droits énoncés sous la section 2 doivent être appréciées selon le même régime, en ce sens que toute limitation de ces droits doit respecter leur contenu essentiel et le principe de proportionnalité.

Les organes constitutionnels sont tenus, chacun dans le cadre de ses propres attributions, de veiller à ce que les limitations respectent les exigences figurant à l'article 37.

Finalement, le Conseil d'Etat relève encore que c'est à bon escient que les auteurs de la Constitution actuelle ont inséré les droits des justiciables dans le chapitre VI sous l'intitulé « De la Justice » et non pas au chapitre II sous la section des droits regroupant les libertés publiques et les droits fondamentaux. Ces règles prennent corps dans les dispositions relatives à l'organisation de la Justice et des procédures judiciaires. Ces droits revêtent une nature juridique particulière qui les différencie des autres droits regroupés aux articles 18 à 21 (dans la version du texte tel que proposé par la commission). Les droits des justiciables constituent, en effet, un cadre procédural organisé par la loi et dont l'objectif n'est pas de limiter ces droits, mais de les organiser.

Il y a dès lors lieu de maintenir cet article sous la section 2 traitant exclusivement des libertés publiques et de ne pas insérer une nouvelle section 3 sous l'intitulé « Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits des justiciables ».

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Section 3.- Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable</b> <b>Art. 37.</b> <i>Toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution 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.</i>	<del><b>Section 3. - Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable</b></del> <del><b>Art. 37.</b> <i>Toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution 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.</i></del>



Il s'ensuit une discussion sur l'opportunité de suivre les propositions du Conseil d'Etat. Si toute restriction des droits fondamentaux doit être interdite, comme le demande le Conseil d'Etat, alors il convient de se pencher sur la nature et l'étendue des droits fondamentaux. Il y a lieu dès lors de s'interroger sur le maintien du respect de la vie privée dans la section dédiée aux droits fondamentaux.

La Commission propose de revenir sur ce point après avoir examiné les formulations de la Commission de Venise, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

#### **Section 4.- Des objectifs à valeur constitutionnelle** (Section 3 selon le Conseil d'Etat)

#### Amendement 18 concernant la suppression de l'article 38 initial et l'introduction d'un nouvel article 29 à la **section 2.- Des libertés publiques**

La commission a fait sienne la structure proposée par le Conseil d'Etat en rangeant le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes parmi les libertés publiques du chapitre 2. Alors que le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 juin 2012, avait orienté le droit constitutionnel de pétition vers la seule Chambre des Députés, les auteurs de l'amendement entendent distinguer entre la requête adressée aux « *autorités publiques* » et la prérogative de la Chambre des Députés de recevoir des pétitions prévue à l'article 89 initial devenant le nouvel article 78 [82]. Le Conseil d'Etat conçoit une pétition adressée, outre à la Chambre, au Médiateur. Il a toutefois du mal à saisir la portée d'un mécanisme de pétition devant toutes les autorités publiques, terme d'ailleurs différent de ceux d'« *institutions constitutionnelles* ». Imagine-t-on des pétitions devant les autorités judiciaires, le Conseil d'Etat ou la Cour des comptes, voire devant des administrations comme l'Administration des contributions directes ou la Police grand-ducale ? Le Conseil d'Etat reste d'avis qu'il y a lieu de se limiter au droit de pétition devant la Chambre des Députés. Il est vrai que l'article 33 de la Constitution suisse étend le droit de pétition à toutes les « *autorités* »<sup>12</sup>. L'article 44 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 227 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoient la pétition uniquement devant le Parlement européen<sup>13</sup>. L'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ajoute, en son paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, *sub d*), le Médiateur européen et prévoit, par ailleurs, que le citoyen de l'Union peut « s'adresser » aux institutions qui sont déterminées avec précision<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Constitution suisse :

« **Art. 33.** Toute personne a le droit, sans qu'elle en subisse de préjudice, d'adresser des pétitions aux autorités.

Les autorités doivent prendre connaissance des pétitions. »

Commentaire à lire au portail des autorités suisses en ligne (ch. ch, v° Pétitions) : « Le droit de pétition est compris comme le droit d'adresser une requête écrite à une autorité compétente en la matière. Cette demande peut concerner n'importe quelle activité de l'État. Les autorités sont tenues de prendre connaissance de ces requêtes, mais pas de les traiter ou d'y répondre. Toutefois, dans les faits, elles le font presque toujours. [La pétition] peut être formulée sous forme de requête, de réclamation ou de simple suggestion. »

<sup>13</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 44.** Tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de pétition devant le Parlement européen. »

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« **Art. 227.** Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement. »

<sup>14</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« **Art. 20, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>.** Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

...

d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue. »

Le Conseil d'Etat note que le droit à recevoir une réponse, découlant de l'alinéa 2 proposé par la commission, ne s'applique pas seulement aux pétitions de l'alinéa 1<sup>er</sup>, mais couvre toutes les « *demandes* » adressées aux « *autorités publiques* ». Il considère que le terme de « *pétition* » va au-delà de celui de « *demande* », alors que la pétition couvre, à côté des demandes, la formulation de plaintes, de vœux, de critiques ou d'une opinion. Un élargissement des destinataires d'une pétition à toutes les « *autorités publiques* » pose le problème de la délimitation des notions de « *pétition* » et de « *demande* ». Le droit de pétition implique une réaction au niveau de la Chambre, mais ne saurait obliger celle-ci à répondre à des « demandeurs » dans une logique de droit administratif.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose de limiter le droit de pétition à la Chambre des Députés. Dans cette logique, l'alinéa 2 tel que proposé par les auteurs de l'amendement, sur l'obligation pour les autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable, n'a plus pertinence et peut être omis.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la modification terminologique consistant à remplacer le terme de « *chacun* » par « *toute personne* » à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 29.</b> <i>Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.</i>	<b>Art. 29.</b> <i>Toute personne a le droit d'adresser <u>à la Chambre des députés</u> des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.</i>
<i>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.</i>	<del><i>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.</i></del>

Suite aux critiques exprimées par le Conseil d'Etat, il est rappelé que le texte proposé par la Commission regroupait, d'une part, le droit de pétition et, d'autre part, les demandes écrites adressées aux autorités publiques. Or, le Conseil d'Etat, contrairement à la Commission, semble considérer qu'il y aurait un lien entre ces deux idées.

Les membres de la Commission s'interrogent sur l'opportunité de suivre le Conseil d'Etat, en supprimant la référence aux autorités publiques et en liant les pétitions publiques à la Chambre des Députés :

- Le libellé proposé par la Commission est inspiré de l'article 27<sup>15</sup> actuel de la Constitution.
- Si le droit de pétition visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> comprenait tout type de pétitions, comme celles adressées aux communes, ou encore les initiatives citoyennes ou similaires, serait-il utile alors de prévoir une disposition *ad hoc* dans la Constitution ? D'autant plus que la disposition en question ne règle pas les effets.
- Si le droit de pétition devait être lié à la Chambre des Députés, ne serait-il pas utile de maintenir l'alinéa 2, et de supprimer l'alinéa 1<sup>er</sup> pour l'intégrer, le cas échéant, dans le chapitre consacré à la Chambre des Députés ?

M. le Président propose de revenir sur ce point après avoir analysé ce type de dispositions dans d'autres Constitutions.

<sup>15</sup> **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.

Amendement 19 concernant la suppression de l'article 39 initial et du paragraphe 3 de l'article 101 initial et l'introduction d'un nouvel article 107 [112] au chapitre 8.- De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1<sup>re</sup>.- Des règles générales d'administration

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de prévoir une disposition générale visant la responsabilité civile de l'Etat. Le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs de l'amendement d'inclure les bourgmestres et les membres de l'exécutif local. Il considère que ces situations sont couvertes par le droit commun étant donné qu'un membre du collège échevinal agissant pour le compte de la commune engage nécessairement la responsabilité de celle-ci.

Amendement 20 concernant l'introduction d'un nouvel article 40

La commission propose de réserver un article particulier au statut des personnes handicapées. Pour éviter la conclusion que l'« *intégration sociale* » visée à l'alinéa 2 de l'article 38 tel que proposé par le Conseil d'Etat, inspiré de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution actuelle<sup>16</sup>, se limite au seul monde du travail, elle met l'accent sur l'« *égale jouissance des droits* », formule reprise de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées<sup>17</sup>. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la précision de cet objectif constitutionnel. Il propose d'écrire « *jouissance de tous les droits par les personnes* ».

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 40.</b> <i>L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap.</i>	<b>Art. 40.</b> <i>L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits <u>par les</u> personnes atteintes d'un handicap.</i>

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

#### 4. Divers

Le calendrier des prochaines réunions se présente comme suit :

- Le 3 mai 2017 à 10h30
  - o 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution : Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 7 avril 2017
- Le 4 mai 2017 à 15h30
  - o 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017

<sup>16</sup> Constitution luxembourgeoise :

« **Art. 11, paragraphe 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. »

<sup>17</sup> Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées :

« **Art. 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>.** La présente Convention a pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque. »

Luxembourg, le 5 avril 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président,  
Alex Bodry