



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 15 juin 2017

#### Ordre du jour :

1. 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
2. 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 Diane Adehm remplaçant M. Claude Wiseler

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

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur délégué

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

### **1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution**

Comme convenu lors de la réunion du 14 juin 2017, M. le rapporteur a élaboré des propositions de texte concernant les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle et le Conseil national de la justice.

## Chapitre 7 - De la Justice : les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle

La proposition de texte est libellée comme suit :

« Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux 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 par la loi, à moins que la Cour constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. Ce délai ne peut pas excéder douze mois. »

Les membres de la Commission approuvent cette proposition.

Se pose la question de savoir à quel endroit cette disposition sera insérée<sup>1</sup>. Vu la décision de maintenir les dispositions figurant actuellement sous l'article 95ter, il pourrait être opportun de regrouper toutes les dispositions concernant la Cour constitutionnelle sous une section à part.

M. le rapporteur convient de faire une proposition concernant l'ordonnancement des articles de la partie consacrée à la justice.

## Chapitre 7 - De la Justice : le Conseil national de la justice

La proposition de texte est libellée comme suit :

« Il y a un Conseil national de la justice.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.

Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance visée à l'article [●].

Les juges, les magistrats du ministère public, les conseillers de la Cour administrative et les juges du Tribunal administratif [alternative : les magistrats de la Cour administrative et du Tribunal administratif] sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer. »

Il s'ensuit une discussion au cours de laquelle les modifications suivantes sont discutées :

- Le réagencement du texte en supprimant l'alinéa 1<sup>er</sup> et en déplaçant l'alinéa 3 comme nouvel alinéa 1<sup>er</sup>.
- La suppression du renvoi au nouvel alinéa 1<sup>er</sup> ;

---

<sup>1</sup> Dans la dernière version du texte coordonné de la proposition de révision, cette disposition figure sous l'article 101, comme dernier article de la Section 1 – De l'organisation de la Justice. Dans la Constitution actuelle, les dispositions concernant la Cour constitutionnelle sont regroupées sous l'article 95ter.

- L'opportunité de reprendre au nouvel alinéa 3 la terminologie utilisée aux articles 102 à 105 de « magistrats du siège et ceux du ministère public » ;
- L'opportunité de réduire les occurrences des termes « magistrats du siège et ceux du ministère public » utilisés dans les 4 articles de la section 2.
- Selon M. le rapporteur, il y a une distinction entre les juges, les magistrats et conseillers des juridictions administratives. D'après d'autres membres de la Commission le terme « magistrat » est un terme générique regroupant à la fois les juges de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif.

En conséquence de ces modifications, le texte est libellé comme suit :

« Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.

Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par la Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer. »

\*

Il est proposé de continuer l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017, à l'endroit du Chapitre 11.

### **Chapitre 11.- De la révision de la Constitution**

Ce chapitre n'a pas fait l'objet d'amendement.

### **Chapitre 12.- Des dispositions finales**

#### Amendement 68 concernant la suppression de l'article 144

Le Conseil d'Etat marque son accord avec l'amendement qui donne suite à sa suggestion de supprimer l'article 144 initial portant sur le maintien du pacte de famille. Il renvoie toutefois aux amendements parlementaires du 24 novembre 2016, en particulier à l'amendement 8, *infra*.

#### Amendement 69 concernant l'introduction des articles 128, 129, 130 et 131 [133 à 136] nouveaux

L'amendement sous examen propose d'introduire dans la Constitution des articles 128, 129, 130 et 131 [133 à 136] instaurant un régime de mesures transitoires.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat avait préconisé un texte inspiré de l'article 120 de la Constitution actuelle<sup>2</sup> de manière à maintenir le régime de la Constitution abrogée

<sup>2</sup>Constitution luxembourgeoise :

afin de servir de fondement constitutionnel aux lois et règlements actuels en attendant leur remplacement. Les auteurs de l'amendement considèrent que cette solution n'est pas sans poser problème, étant donné que le Luxembourg se retrouverait, pour une durée indéterminée, avec deux textes constitutionnels appliqués alternativement en fonction des matières sans que la distinction des régimes se fasse avec précision. Ils retiennent, aux articles 128 et 129 [133 et 134], la solution d'une application immédiate de la nouvelle Constitution avec des exceptions limitées à certaines matières et à une période de trois ans.

Le Conseil d'Etat peut comprendre le souci des auteurs de l'amendement d'éviter le reproche du maintien, fût-il partiel et indirect, de la Constitution de 1868. Il comprend encore leur choix d'introduire un délai à l'expiration duquel l'application intégrale de la nouvelle Constitution est assurée. Le Conseil d'Etat comprend le mécanisme prévu en ce sens que, à l'expiration du délai de trois ans, les dispositions constitutionnelles nouvelles dont l'application avait été différée, et les lois nouvelles entreront en vigueur concomitamment. Des difficultés quant à la norme, constitutionnelle ou légale, applicable dans un litige, devront être réglées en vertu des mécanismes traditionnels gouvernant l'application de la loi dans le temps. Le Conseil d'Etat voudrait toutefois attirer l'attention des auteurs de l'amendement sur le risque que toutes les réformes législatives ne soient pas menées à bien au terme des trois ans.

La formulation retenue par les auteurs de l'amendement n'est cependant pas sans poser problème.

Le Conseil d'Etat note, en premier lieu, que les dispositions de la nouvelle Constitution pour lesquelles l'entrée en vigueur est différée, de même que celles de la Constitution actuelle qui sont maintenues, ne sont pas précisées. Cette omission ne permet pas au Conseil d'Etat d'apprécier, à l'heure actuelle, la portée du régime transitoire, la cohérence entre les normes constitutionnelles anciennes maintenues et les normes nouvelles dont l'application est différée, la pertinence et la nécessité du choix effectué y compris l'existence d'éventuels oublis. Le Conseil d'Etat ne peut qu'admettre qu'il sera à nouveau saisi pour avis, une fois que la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle aura déterminé les articles pertinents.

En réponse à cette observation, M. le Président-rapporteur indique que bien entendu ces dispositions seront précisées dans la version définitive du texte. Ces précisions feront l'objet d'un amendement.

Le Conseil d'Etat s'interroge, en second lieu, sur la portée de la formule « *lois et règlements pris en exécution* » des dispositions maintenues. Ces termes opèrent un parallélisme inapproprié avec le rapport juridique entre la loi et le règlement. Les auteurs de l'amendement visent-ils les dispositions constitutionnelles qui renvoient à une loi pour créer ou organiser des institutions, à l'instar de la loi sur l'organisation judiciaire ou celle sur le Conseil d'Etat ? Entendent-ils couvrir toutes les hypothèses où la Constitution assigne à la loi la mission de régler ou d'organiser une matière à l'exemple des renvois à la loi pour régler la protection de la santé ou la sécurité sociale ? La formule inclut-elle encore les limitations apportées par la loi aux droits fondamentaux et aux libertés publiques ? La formule « *lois (...) pris(es) en exécution* » de dispositions constitutionnelles est-elle synonyme du concept de « matière réservée à la loi » ? La référence vise, à côté des lois, les règlements. Le Conseil d'Etat considère que peuvent uniquement être concernés les règlements adoptés directement sur la base de la Constitution, concrètement les règlements dits d'urgence pris sur la base de l'actuel article 32, paragraphe 4<sup>3</sup>, ou encore les actes réglementaires portant

---

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

<sup>3</sup>Constitution luxembourgeoise :

organisation du Gouvernement prévus à l'actuel article 76, alinéa 2<sup>4</sup>, de la Constitution. Les règlements des organes professionnels, même s'ils sont expressément visés dans la Constitution, sont adoptés en vertu de la loi organisant la profession en cause. Il en va de même pour les établissements publics et les chambres professionnelles dans la Constitution en projet.

En réponse à cette observation, M. le Président-Rapporteur indique qu'au-delà des dispositions des articles 32, paragraphe 4 et 76, alinéa 2, cités par le Conseil d'Etat, cela vaut pour toutes les lois auxquelles les dispositions constitutionnelles renvoient. L'interprétation de la Commission est donc bien plus large que celle du Conseil d'Etat.

Afin de consacrer cette interprétation extensive, une alternative pourrait être de remplacer les termes « *lois et règlements pris en exécution de ces dispositions* » par ceux de « *lois et règlements pris en vertu d'une disposition de la Constitution* », de sorte que l'article 134 serait libellé comme suit :

**« Art. 134.**

Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris **en vertu d'une disposition de la Constitution en exécution de ces dispositions** continuent de s'appliquer. »

Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur la portée du contrôle de constitutionnalité dont pourront faire l'objet les lois maintenues. Une fois admis que les seules dispositions constitutionnelles anciennes maintenues sont celles renvoyant expressément à la loi, un contrôle par rapport à d'autres normes constitutionnelles de 1868 est exclu. Est-ce à dire que la loi en cause échappera, hormis l'examen de conformité avec la disposition constitutionnelle de base, à tout autre contrôle, ce qui aboutit à l'immuniser pendant la durée de la période transitoire ? Ou sera-t-elle, au contraire, assujettie à un contrôle au regard de toutes les autres dispositions nouvelles, en particulier celles en matière de droits fondamentaux et de libertés publiques ? Une réponse positive à cette seconde question est, aux yeux du Conseil d'Etat, la seule de nature à assurer une protection du citoyen. Elle implique toutefois une double référence pour le contrôle de constitutionnalité que les auteurs de l'amendement entendent justement éviter.

En réponse à cette observation, il est précisé que le contrôle de constitutionnalité des

---

« **Art. 32, paragraphe 4.** (...), en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. »

Le paragraphe 4 précité est en voie de révision ; cf. la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution (doc. parl. n° 6938 ; version amendée du 9 mars 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. »

<sup>4</sup>Constitution luxembourgeoise :

« **Art. 76, alinéa 2.** 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. »

dispositions maintenues se fait en partie sur base de l'ancienne Constitution pendant la période transitoire.

Pour le reste, la base du contrôle de constitutionnalité sera la nouvelle Constitution.

Se pose encore la question de la modification de la loi existante « *prise en exécution* » de la disposition constitutionnelle ancienne qui est maintenue. En d'autres termes, l'article 129 [134] équivaut-il à une simple clause de « gel » de la loi ancienne ou permet-il des modifications de cette loi sur base de la disposition constitutionnelle qui survit ? Des modifications législatives devraient être possibles, ne fût-ce que pour répondre à des engagements internationaux et européens assumés par le Luxembourg. Ces modifications législatives devraient encore respecter les autres dispositions de la Constitution nouvelle.

En réponse à cette observation, la Commission note qu'en théorie de telles modifications ponctuelles seraient possibles. Toutefois elle est d'avis que, si une telle situation venait à se produire, il serait sans doute préférable d'élaborer un nouveau texte, en conformité avec la nouvelle Constitution.

Le Conseil d'Etat note encore que les articles 128, 129 et 130 [133 à 135] énoncent le même principe sous des aspects, il est vrai, différents.

L'article 128 [133] pose le principe de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, à l'exception de certaines dispositions dont l'application est reportée.

L'article 129 [134] prévoit, pour éviter un vide juridique, le maintien de certaines dispositions de la Constitution de 1868 et des lois et règlements pris pour leur exécution. Même si le Conseil d'Etat peut concevoir une présentation plus « ramassée », il comprend la logique didactique à la base de la structure retenue.

L'article 130 [135] énonce encore une évidence et peut parfaitement être omis. C'est l'article 129 qui établit un régime dérogatoire par rapport au droit commun de l'application immédiate des nouvelles dispositions. L'article 130 ne saurait être compris comme une nouvelle dérogation à l'exception prévue à l'article 129 [134] et donc comme une sorte de retour au droit commun pour ce qui est de l'application des lois et règlements. L'article 128 [133] implique évidemment que les lois et règlements qui perdent leur base constitutionnelle ne sont plus applicables.

En réponse à cette observation, il est rappelé que la Constitution actuelle contient, sous l'article 117, une disposition similaire<sup>5</sup> à celle de l'article 130 [135]<sup>6</sup>.

Un représentant du groupe politique CSV rappelle que le Conseil d'Etat s'est toujours opposé à l'introduction de telles dispositions « balai » dans les textes de loi, le risque de ce type de formule étant de créer une insécurité juridique.

Un autre représentant du groupe politique CSV est d'avis que l'article 130 [135] peut être supprimé, étant donné que l'article 129 [134] donne l'exception.

Selon M. le Président-rapporteur, une solution plus logique serait de réorganiser les dispositions en intervertissant les articles 130 [135] et 129 [134], de sorte que le principe

---

<sup>5</sup>**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.

<sup>6</sup>**Art. 135.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.

précède l'exception.

La Commission décide de reprendre cette proposition (amendement).

L'article 131 [136] constitue une reprise de l'article 121 figurant au chapitre XI.- « Dispositions transitoires et supplémentaires » de la Constitution de 1868, et qui a été abrogé en 1989<sup>7</sup>. L'objectif est d'éviter une mise en cause du statut des titulaires de fonctions publiques en place suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Le Conseil d'Etat comprend la pertinence de cette disposition.

La Commission en prend acte. Elle estime avoir répondu aux principales interrogations du Conseil d'Etat.

## ***Amendements parlementaires du 24 novembre 2016***

### Observations préliminaires

Le Conseil d'Etat a pris note des remarques et adaptations de texte énoncées sous les « observations préliminaires ». Celles-ci ne donnent pas lieu à des considérations particulières.

La Commission en prend note.

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

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

#### Amendement 1 concernant le paragraphe 4 de l'article 33

Le Conseil d'Etat conçoit que, dès lors que la référence à l'« *enseignement public fondamental et secondaire* » est maintenue au paragraphe 2, une mention de l'enseignement post-secondaire est indiquée. Le Conseil d'Etat comprend que le concept d'« *université* » au paragraphe 4 englobe toutes les structures d'enseignement post-secondaire.

Le Conseil d'Etat voudrait encore mettre à profit le présent avis complémentaire pour soulever une question relative au rapport entre la liberté de fréquenter l'établissement d'enseignement de son choix et la reconnaissance des diplômes en vue de l'accès aux professions, en particulier les professions réglementées. La loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles établit, pour l'accès aux professions réglementées ainsi que pour leur exercice, les règles de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger. Le principe est que la reconnaissance des qualifications professionnelles prévue par ladite loi permet aux bénéficiaires d'accéder au Grand-Duché de Luxembourg à la même profession que celle pour laquelle ils sont qualifiés dans l'Etat d'origine. Le Conseil d'Etat comprend la disposition du paragraphe 4 de l'article 33 sous examen, dont il avait lui-même proposé la formulation dans son avis du 6 juin 2012, en ce sens que la réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes

---

<sup>7</sup> La loi du 31 mars 1989 portant révision de l'article 121 de la Constitution (Mém. A n° 21 du 14 avril 1989, p. 260 ; doc. parl. n° 3238) abrogeait l'article 121 qui avait été ainsi libellé :

« **Art. 121.** La Constitution d'Etats du 12 octobre 1841 est abolie.

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

n'affecte pas la liberté de toute personne de faire les études de son choix, mais ne lui donne pas la garantie d'accéder à une profession dès lors que les conditions légales prévues à cet effet ne sont pas remplies. Cette lecture est encore conforme à la logique de la liberté de l'exercice de la profession libérale pour laquelle l'article 35, dans la numérotation retenue par la commission, prévoit expressément des restrictions déterminées par la loi. Les deux dispositions se rejoignent en ce sens que la détermination des limites aux libertés prévues constitue une matière réservée à la loi.

La Commission prend acte des observations du Conseil d'Etat.

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

##### Amendements 2 et 3 concernant les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 38

Les auteurs des amendements indiquent qu'ils se sont inspirés de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant de 1989<sup>8</sup> et de la Constitution belge<sup>9</sup>. Le Conseil d'Etat ajoute encore une référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>10</sup>.

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans son avis du 6 juin 2012, il avait proposé l'inscription, parmi les objectifs constitutionnels, d'une disposition aux termes de laquelle l'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale et agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Il s'était limité à cette référence à l'intérêt de l'enfant, tout en étant conscient que les droits spécifiques de l'enfant sont garantis au titre de la Convention des Nations unies qui est revêtue d'une primauté sur le droit national et à laquelle le juge luxembourgeois reconnaît un effet direct.

---

<sup>8</sup>Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, le 20 novembre 1989, approuvée par la loi du 20 décembre 1993 (Mém. A n° 104 du 29 décembre 1993, p. 2189) (extraits) :

« **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.

2. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

3. Les Etats parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié. »

« **Art. 12.1.** Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. »

<sup>9</sup>Constitution belge :

« **Art. 22bis.** 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. »

<sup>10</sup>Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 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. 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. »



Sans entendre mettre en cause le choix des auteurs des amendements de compléter dans le texte constitutionnel les droits de l'enfant, le Conseil d'Etat relève que l'option de ne plus se limiter à une simple référence à la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant soulève deux questions, celle de la consécration de droits plus précis et celle de la nature juridique de la protection, en tant que droits et libertés ou en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle.

Sur le premier point, le Conseil d'Etat note que les auteurs de l'amendement ne retiennent qu'une partie des droits spécifiés dans les dispositions internationales ou belges auxquels ils disent se référer.

Pour ce qui est du droit de l'enfant d'être entendu, visé à l'alinéa 4 du nouvel article 38, le Conseil d'Etat est encore d'avis que la formulation retenue à l'article 22*bis* de la Constitution belge, qui prévoit que l'opinion de l'enfant est prise en considération « *eu égard à son âge et à son discernement* », est plus adaptée que celle de l'amendement qui se limite à l'expression de l'opinion de l'enfant et omet la référence à la prise en considération de cette opinion.

La Commission approuve cette proposition de formulation qu'elle décide de reprendre.

En ce qui concerne la consécration des droits de l'enfant comme objectif à valeur constitutionnelle, le Conseil d'Etat souligne que l'approche du constituant ne saurait être comprise comme se situant en retrait par rapport aux dispositions de la Convention des Nations unies, mais comme une obligation pour l'Etat de mettre sa législation en conformité avec le droit international dont l'effet direct est, par ailleurs, garanti.

Enfin, le Conseil d'Etat note que la démarche des auteurs de la proposition de révision constitutionnelle s'inscrit dans une logique de consacrer, à côté des droits de l'être humain, en général, des droits spécifiques de certaines catégories de personnes. Ainsi, le texte constitutionnel luxembourgeois vise l'égalité entre hommes et femmes, les droits des enfants, des personnes handicapées et des personnes en difficulté sociale. Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs de l'amendement sur le fait que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne réserve également un article particulier aux personnes âgées<sup>11</sup>.

Cette observation du Conseil d'Etat suscite une série d'interrogations de la part des membres de la Commission.

Ainsi, Mme le rapporteur s'interroge sur la définition de la « personne âgée », à partir de quel âge une personne est-elle âgée ?

Un représentant du groupe politique CSV se déclare prudent quant à la création de catégories de personnes, en rappelant le caractère général de la Constitution.

Par ailleurs, il met en garde devant les répercussions que ce type de disposition risqueraient d'avoir notamment sur les dépenses de sécurité sociale, et plus particulièrement de l'assurance dépendance.

De plus, la précision que les personnes âgées ont le droit de participer à la vie sociale et culturelle pourrait laisser présager, a contrario, que les autres catégories de personnes seraient exclues de ce droit.

---

<sup>11</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 25. Droits des personnes âgées**

L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle. »

Enfin, on peut considérer que les droits de certaines personnes âgées sont couverts par l'article 40<sup>12</sup> de la nouvelle Constitution.

En conclusion, la Commission décide de ne pas introduire de disposition concernant les personnes âgées.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 38, alinéas 3 et 4.</b> <i>L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.</i>	<b>Art. 38, alinéas 3 et 4.</b> <i>L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.</i>
<i>L'Etat veille 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.</i>	<i>L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne, <del>en considération de son âge et de son discernement.</del> Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.</i>

#### Amendement 4 concernant l'alinéa 2 de l'article 42

Les auteurs de l'amendement expliquent que la nouvelle disposition s'inspire du projet de loi ayant pour objet d'assurer la dignité, la protection de la vie, la sécurité et le bien-être des animaux<sup>13</sup>. Ils relèvent encore que la commission a entendu donner une suite favorable aux nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne.

L'innovation majeure du texte sous examen réside dans la reconnaissance d'un statut particulier de « *êtres vivants non humains dotés de sensibilité* »<sup>14</sup>. Selon le commentaire, ce « *statut* » « vaut sans distinction pour tous les animaux ».

Le texte proposé soulève plusieurs questions.

Le Conseil d'Etat s'interroge d'abord sur la précision que l'animal est un « *être vivant non humain* ». Quelle est la signification de cette définition négative et quelle est sa portée par rapport au statut de l'être vivant non animal et par rapport à l'être vivant « humain » ? Le Conseil d'Etat a compris que les auteurs se sont inspirés de la formulation retenue à l'article 515-14 du code civil français<sup>15</sup>. Le Conseil d'Etat rappelle que ce texte omet le qualificatif de « *non humains* ». Cet article inséré dans le Code civil en 2015, tout en reconnaissant un régime juridique spécifique pour les animaux, les soumet au droit des biens. La même approche est d'ailleurs suivie par les auteurs du projet de loi précité auquel les auteurs de

<sup>12</sup>Art. 40. L'Etat veille à l'égalité jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap.

<sup>13</sup> Cf. Projet de loi ayant pour objet d'assurer la dignité, la protection de la vie, la sécurité et le bien-être des animaux (doc. parl. n° 6994).

<sup>14</sup>Le terme correct en langue française serait d'ailleurs celui de « *doués* » et non de « *dotés* ».

<sup>15</sup> Code civil français tel que modifié par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures :

« Art. 515-14. Les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens. »

l'amendement se réfèrent quand ils reconnaissent à l'animal certains droits tout en continuant de le considérer comme un bien meuble.

Le Conseil d'Etat a encore des doutes sérieux sur la reconnaissance à l'animal d'un statut juridique et sur le contenu de ce statut, qui se résume, en fin de compte, à la qualité d'être vivant bénéficiant d'une certaine protection. Il a encore du mal à admettre l'extension de ce « *statut* » à tous les animaux. Le Conseil d'Etat préconise l'omission du terme « *statut* » qui pourrait être interprété comme impliquant que l'animal est doté d'une forme de personnalité juridique. La consécration de ce concept risque en effet de soulever des questions majeures de cohérence de l'ordonnancement juridique en relation avec le concept de la personnalité juridique.

Enfin, le Conseil d'Etat se pose des questions sur la portée de l'expression « *dotés (doués) de sensibilité* ». Différentes significations peuvent être envisagées.

Soit, il s'agit, par pétition de principe, de considérer tous les animaux comme doués de sensibilité. Si cette lecture est retenue, le texte constitutionnel va au-delà de l'objectif de la loi à laquelle les auteurs se réfèrent, projet qui ne confère le caractère de sensibilité qu'à l'animal « doté d'un système nerveux le rendant scientifiquement apte à ressentir la douleur et à éprouver d'autres émotions ». Il est de l'avis du Conseil d'Etat hautement discutable de reconnaître cette qualité à toute espèce du monde animalier.

Soit, il s'agit de définir l'animal par la caractéristique de la sensibilité, auquel cas certaines catégories zoologiques se verraient refuser le qualificatif d'animal. Le texte constitutionnel proposé resterait, dans cette lecture, en deçà du texte de la Constitution actuelle consacrant une conception large du terme « *animal* ».

Soit, il y a lieu d'opérer des distinctions entre diverses catégories d'animaux selon l'existence d'une sensibilité et le degré de celle-ci. Dans cette lecture, la protection serait accordée aux animaux en fonction ou selon leur sensibilité. Le Conseil d'Etat pourrait suivre cette approche qui rejoint celle de la loi en projet. Elle exigerait toutefois une reformulation du texte sous avis. Elle encourra cependant encore la critique de rester en deçà du texte constitutionnel actuel. D'après le commentaire, le texte sous examen devrait couvrir tous les animaux.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il a toujours défendu une conception anthropocentrique des « droits de l'animal »<sup>16</sup>, qui se lisent comme une obligation de l'être humain de ne pas infliger certains traitements aux animaux, se traduisant par une limitation du droit de propriété dans sa composante du « *ius abutendi* ». La définition de l'« *animal* » comme « être sensible » est un concept qui a été introduit en droit européen par le Protocole n° 33 sur la protection et le bien-être des animaux annexé en 1997 au Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains Actes connexes, signé à Amsterdam, le 2 octobre 1997<sup>17</sup>; ce texte a été repris à l'article 13 du

---

<sup>16</sup> Il est renvoyé dans ce contexte au cinquième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 4 juillet 2006 sur la proposition de révision des paragraphes (1), (3), (4), (5), (6) et (7) de l'article 11 de la Constitution (doc. parl. n° 3923C1).

<sup>17</sup> Protocole n° 33 sur la protection et le bien-être des animaux, annexé au Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains Actes connexes, signé à Amsterdam, le 2 octobre 1997, approuvé par la loi du 3 août 1998 (Mém. A n° 65 du 19 août 1998, p. 1210) :

Les Hautes Parties contractantes,

Désireuses d'assurer une plus grande protection et un meilleur respect du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles,

Sont convenues des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité instituant la Communauté européenne :

Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique communautaire dans les domaines de l'agriculture, des transports, du marché intérieur et de la recherche, la Communauté et les Etats membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux, tout en respectant les dispositions législatives ou

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>18</sup>. Le Conseil d'Etat note qu'il est expressément tenu compte de limites à la protection découlant de rites religieux ou de traditions culturelles. Dans la logique du droit de l'Union européenne, cette formule signifie que l'action de l'être humain doit s'inscrire dans l'optique de la sauvegarde du bien-être des animaux. Le Conseil d'Etat ajoute que les conventions internationales auxquelles le Luxembourg est partie<sup>19</sup> sont également conçues dans l'optique d'une protection des animaux sans se prononcer sur le statut juridique de l'animal et sa capacité à devenir titulaire de droits.

Dans son arrêt n° 127/16 du 9 décembre 2016, donc à une date postérieure aux amendements parlementaires, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs interprété l'article 11*bis*, paragraphe 2, de la Constitution actuelle en ce sens qu'il « vise à assurer le respect de l'animal, pour soi-même, dans la manière de l'utiliser et de le traiter ».

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat émet des réserves fortes par rapport à la consécration, dans la Constitution, d'un statut juridique pour les animaux. Il a également des interrogations sérieuses en ce qui concerne la reconnaissance à tous les animaux de la qualité d'êtres vivants dotés (ou doués) de sensibilité.

En réponse à ces observations, les membres de la Commission précisent qu'il n'était pas dans leur intention de créer un statut juridique spécifique pour les animaux. Ils s'interrogent sur l'opportunité de modifier le libellé comme suit :

« Il reconnaît les animaux comme êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être. »

Ou à titre alternatif :

« Les animaux sont des êtres vivants non humains dotés de sensibilité qui méritent une protection particulière. »

Une alternative pourrait consister à remplacer le terme « statut » par celui de « qualité ».

C'est cette dernière option que la Commission retient.

Partant, l'article 42 sera amendé comme suit :

« **Art. 42.** 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 reconnaît aux animaux **la qualité le statut** d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être. »

---

administratives et les usages des Etats membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux. »

<sup>18</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« **Art. 13.**Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les Etats membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des Etats membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux. »

<sup>19</sup> Voir : Convention sur la diversité biologique des Nations unies et ses Protocoles, Convention européenne sur la protection des animaux en transport international, Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, Convention relative à la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Convention européenne sur la protection des animaux d'abattage, Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages.

## Amendement 5 concernant l'introduction d'un article 43 nouveau

Le nouvel article 43 sur la culture que les auteurs entendent insérer à la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle vise à tenir compte « des idées publiées [sur le site internet de la Chambre] en matière de protection du patrimoine et de la culture ».

L'alinéa 1<sup>er</sup> s'inspire, d'après le commentaire, de l'article 23 de la Constitution belge<sup>20</sup> qui contient une référence aux droits économiques, sociaux et culturels et qui vise l'« *épanouissement culturel* » en tant qu'élément de la dignité humaine en relation avec l'épanouissement social. L'accès à la culture figure encore dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies<sup>21</sup>. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne traite de la « *diversité culturelle* » et évoque le droit à la culture en relation avec les personnes âgées<sup>22</sup>.

Le texte proposé ajoute à la garantie de l'« *accès à la culture* » le « *droit à l'épanouissement culturel* ».

Le Conseil d'Etat voudrait faire deux observations. Il note d'abord que les auteurs de l'amendement retiennent les concepts de « *garantie* » et de « *droit* ». Ces concepts s'inscrivent dans une logique de droits fondamentaux et non pas d'objectifs à valeur constitutionnelle. Il serait plus approprié de reprendre la formule usuelle en la matière « *L'Etat veille à ...* ».

Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur la distinction à opérer entre l'« *accès à la culture* » et le « *droit à l'épanouissement culturel* ». Deux lectures de ce dernier concept sont possibles. Si c'est le citoyen, en tant que bénéficiaire ou destinataire de l'activité culturelle, qui est visé, la disposition signifie que l'Etat est tenu de mettre en place un cadre permettant à tout citoyen d'accéder à la culture ; l'objectif de l'« *épanouissement culturel* » rejoint celui de

---

<sup>20</sup>Constitution belge :

« **Art. 23.** Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;
- 3° le droit à un logement décent ;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain ;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;
- 6° le droit aux prestations familiales. »

<sup>21</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York, le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 3 juin 1983 (Mém. A n° 41 du 9 juin 1983, p. 956) :

« **Art. 15.** 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit :

- a) De participer à la vie culturelle ;
- b) De bénéficier du progrès scientifique et de ses applications ;
- c) De bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.

3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.

4. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent les bienfaits qui doivent résulter de l'encouragement et du développement de la coopération et des contacts internationaux dans le domaine de la science et de la culture. »

<sup>22</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 13, 1<sup>re</sup> phrase.** Les arts et la recherche scientifique sont libres. »

« **Art. 22.** L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique. »

Concernant les personnes âgées, voir l'article 25 précité de la Charte (en note de bas de page n° 64).

l'« accès à la culture ». Si c'est l'artiste qui est visé, l'épanouissement culturel relève du domaine de la liberté individuelle ; cette question n'intéresse la protection des droits fondamentaux que dans la mesure où l'Etat s'apprêterait à enfreindre cet épanouissement.

L'alinéa 2 de l'article proposé met l'accent sur la promotion de la protection du patrimoine culturel. Le Conseil d'Etat note que le terme « *promeut* » a sa place dans une disposition relative à un objectif à valeur constitutionnelle. Il comprend que la disposition sous examen couvre à la fois le patrimoine dit matériel et le patrimoine dit immatériel. Toujours est-il que ce texte s'inscrit dans une logique de protection et de conservation, ce qui pose la question de la liberté de la création artistique. Celle-ci n'est pas spécialement mentionnée, mais le Conseil d'Etat peut admettre qu'elle est couverte par la « *liberté d'expression* », ce concept n'étant pas nécessairement limité au domaine politique.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 43.</b> <i>L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.</i>	<b>Art. 43.</b> <i>L'Etat <del>garantit</del> veille à l'accès à la culture et le <del>droit</del> à l'épanouissement culturel.</i>
<i>L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.</i>	<i>L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.</i>

En réponse à ces observations, les membres de la Commission estiment néanmoins que le terme « *garantit* » est plus fort que celui de « *veille* ». De plus, s'ils décidaient de suivre le Conseil d'Etat, il faudrait adapter la terminologie des autres dispositions relevant de cette section.

Aussi, décident-ils de maintenir le texte tel qu'ils l'avaient proposé, avec la mention du « *droit à l'épanouissement culturel* ».

#### Amendement 6 concernant l'introduction d'un article 44 nouveau

L'amendement sous examen porte sur la promotion de la liberté de la recherche scientifique. Le Conseil d'Etat relève que cette liberté est énoncée dans certaines constitutions nationales, comme la Constitution suisse<sup>23</sup> qui consacre encore la « *liberté de l'enseignement* » et la « *liberté artistique* » ou encore la *Grundgesetz* allemande qui vise la « *liberté de la recherche et de la science* » en relation avec la liberté d'expression<sup>24</sup>. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies vise également la « *liberté de la recherche scientifique* »<sup>25</sup>. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre, de son côté, la « *liberté des arts et des sciences* »<sup>26</sup>.

Le Conseil d'Etat note que, dans tous les textes de référence, la recherche scientifique est abordée sous l'aspect d'une liberté, voire d'un droit, et non pas d'un objectif à valeur

<sup>23</sup>Constitution suisse :

« **Art. 20.** La liberté de l'enseignement et de la recherche scientifiques est garantie. »

<sup>24</sup>*Grundgesetz* allemande:

„**Art. 5.** (1) *Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.*

(2) *Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.*

(3) *Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.*»

<sup>25</sup>Voir article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précité (en note de bas de page n° 71, notamment le paragraphe 3).

<sup>26</sup>Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 13.** Les arts et la recherche scientifique sont libres. La liberté académique est respectée. »

constitutionnelle. Il relève encore que la conjonction des mots « *promouvoir* » et « *liberté* » pose problème, alors que l'Etat garantit une liberté ou à la limite règle son exercice, mais n'est pas appelé à la promouvoir ou à la réaliser. Le Conseil d'Etat constate, à la lecture du commentaire, que les auteurs de l'amendement procèdent eux-mêmes à cette confusion en relevant que la liberté de la recherche scientifique n'est pas absolue. Or, dans la mesure où la liberté de la recherche scientifique constitue un objectif à valeur constitutionnelle, il appartiendra à l'Etat de la réaliser plutôt que d'en fixer les limites<sup>27</sup>. Le Conseil d'Etat est conscient qu'il s'agit d'un choix qui relève du constituant. Encore ce dernier devra-t-il veiller à la cohérence de sa démarche. Soit, il s'agit de respecter la liberté de la recherche scientifique, sous réserve, le cas échéant, des limites prévues par la loi, soit, il s'agit de promouvoir la recherche en tant que telle. Le Conseil d'Etat n'a pas proposé la consécration de la liberté de la recherche dans son avis du 6 juin 2012. Aussi se prononce-t-il, au regard de l'amendement sous examen, pour la seconde option qui met l'accent sur la promotion de la recherche.

Le Conseil d'Etat attire encore l'attention des auteurs des amendements sur les conflits qui peuvent naître entre la liberté de la recherche scientifique, qui peut impliquer des expérimentations sur animaux, et la protection de ces derniers, notamment si on leur reconnaît un statut juridique particulier.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 44.</b> <i>L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique.</i>	<b>Art. ...</b> <i>L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique.</i>

Selon Mme le rapporteur, la proposition de texte du Conseil d'Etat affaiblit la disposition, le terme « liberté » étant une précision importante à ses yeux. De plus l'expression « *liberté de la recherche scientifique* » correspond à une terminologie consacrée au niveau international.

Aussi, la Commission décide-t-elle de maintenir sa formulation.

#### Amendement 7 concernant l'introduction d'un article 45 nouveau

Le nouvel article 45 vise à garantir le dialogue social en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle. Le Conseil d'Etat relève, encore une fois, une inadéquation du concept utilisé par rapport à la mission impartie à l'Etat qui est de permettre, voire de promouvoir, le dialogue social, dans le respect de la liberté des partenaires sociaux, mais qui ne saurait garantir ce dialogue ou son succès. Le « *dialogue social* », en tant que tel, n'est pas expressément visé dans les constitutions d'Etats européens ou dans des instruments de droit international. Si la question est abordée, elle l'est sous l'aspect du droit de négociation de conventions collectives en relation avec les droits sociaux des salariés et les libertés syndicales. Le Conseil d'Etat de renvoyer à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui réserve une disposition précise au droit de négociation et d'actions collectives<sup>28</sup>. Dans la même logique, le Conseil constitutionnel français a reconnu le mécanisme de la négociation collective dans le cadre du développement du droit du travail en relation avec l'instrument de la loi et celui du contrat de travail individuel<sup>29</sup>. Le dialogue social est un sujet traité par l'Organisation internationale du travail en tant que « soutien

<sup>27</sup> Voir : Loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg.

<sup>28</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 28.** Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, 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. »

<sup>29</sup> Voir : Jean-Emmanuel Ray, « *La place de la négociation collective en droit constitutionnel* », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 45 (Le Conseil constitutionnel et le droit social) - octobre 2014.

institutionnel » que l'Etat doit apporter au processus de dialogue entre organisations des travailleurs et des employeurs sans en faire toutefois un droit ou une liberté. Le Conseil d'Etat a noté que les auteurs de l'amendement entendent mettre en exergue une caractéristique du modèle social luxembourgeois et lui donner une assise constitutionnelle. Il aurait pu concevoir que cette référence au dialogue social soit ajoutée aux dispositions sur les droits sociaux, quitte à se rendre compte de la différence de la nature juridique entre la liberté syndicale ou la liberté de la négociation collective, d'un côté, et l'objectif du dialogue social, de l'autre.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 45.</b> <i>L'Etat garantit le dialogue social.</i>	<b>Art. 45.</b> <i>L'Etat <del>garantit</del> promeut le dialogue social.</i>

En réponse à ces observations, les membres de la Commission discutent de l'opportunité d'ajouter la disposition aux dispositions sur les droits sociaux et de modifier la formulation comme suit :

« Le dialogue social est garanti et réglé par la loi », au risque toutefois d'assimiler le dialogue social à une matière réservée à la loi.

Etant donné toutefois que le dialogue social ne représente pas un droit, il semble plus adéquat d'utiliser le terme « promouvoir ».

En définitive, la Commission décide de reprendre la formulation proposée par le Conseil d'Etat et d'insérer la disposition après l'article 39.

## 2. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 15 juin 2017

Le secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la  
Révision constitutionnelle,  
Alex Bodry