



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 29 mars 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 mars 2019
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox
- Examen de l'avis de la Commission de Venise
3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Laurent Mosar remplaçant M. Michel Wolter
Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Marc Angel

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, M. Marc Baum, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 mars 2019**

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

2. **6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution**

Monsieur le Président propose de consacrer les deux prochaines réunions à l'examen de l'avis de la Commission de Venise (pour le détail duquel, il y a lieu de se référer au doc. parl. 6030²⁸). L'avis, globalement positif, est résumé aux pages 24 et suivantes.

Etant donné que Mme Simone Beissel ne pourra pas assister à la prochaine réunion, la présente réunion portera essentiellement sur l'examen du chapitre 2 « Des droits et libertés ».

Chapitre 1 – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

Avant de passer au chapitre 2, M. le Président formule les remarques suivantes au sujet du chapitre 1 (en reprenant la numérotation de l'avis précité) :

- Point 14 (article 3) : Il propose de ne plus modifier la terminologie de l'article 3 en rappelant que le terme « Nation » a été retenu par la Commission suite à des discussions sur la terminologie « Peuple » vs « Nation ».
- Point 15 (article 4) : La Commission de Venise formule une série de remarques sans toutefois trop insister. Partant, M. le Président a tendance à préconiser le maintien du texte adopté par la Commission.
- Point 16 (article 5) : Il est proposé d'examiner des formulations d'autres constitutions européennes en ce qui concerne les limitations aux transferts de pouvoirs à l'Union européenne et à des institutions internationales. M. Léon Gloden rappelle que l'adoption d'une loi à la majorité qualifiée constitue déjà un garde-fou.
- Point 18 : La Commission de Venise relève l'absence de disposition générale sur la hiérarchie des normes. En effet, la Commission avait écarté cette idée quand elle a décidé de ne pas faire de préambule, le principe de primauté du droit international étant consacré en droit luxembourgeois. Ici aussi, il est proposé d'examiner des formulations d'autres constitutions européennes.
- Point 19 : L'idée de créer une catégorie de « loi organique » ou - alternativement - de prescrire l'adoption à la majorité qualifiée de toute loi qui porte sur l'organisation des pouvoirs publics mérite d'être discutée. Toutefois la formule générale de la Commission de Venise, selon laquelle « toute loi portant sur les éléments essentiels de l'organisation des pouvoirs publics », est source d'insécurité juridique. Se pose dès lors la question de savoir quels sont ces éléments essentiels. La création d'une nouvelle catégorie de « loi organique », selon le modèle français, ne semble pas opportune. En revanche l'idée de préciser un certain nombre de domaines dans lesquels il faut une loi adoptée à la majorité qualifiée pourrait être intéressante. Il est proposé d'y revenir ultérieurement.

Chapitre 2 – Des droits et libertés

Mme Simone Beissel, co-rapporteur de la proposition de révision, en charge de ce chapitre, rappelle dans une remarque générale l'approche retenue par la Commission consistant à fixer, dans la Constitution, les grandes règles. Or, l'approche de la Commission de Venise semble privilégier un texte beaucoup plus détaillé.

Seule l'observation sous le point 26 trouve son approbation. La Commission de Venise y indique que le respect de la vie privée (article 15) ne peut être considéré comme un droit absolu ; les articles 8.2 et 9.2 CEDH énoncent ces libertés comme des droits relatifs qui peuvent faire l'objet d'ingérence afin de protéger les droits d'autrui ou plus largement l'intérêt général. Elles devraient par conséquent figurer dans le catalogue des libertés publiques.

Selon M. le Président, la classification en 3 sections doit être maintenue.

- Point 26 : Il approuve l'idée de transférer l'article 15 dans la section des libertés publiques. Dès lors l'article 15 serait couvert par la clause transversale de l'article 37 (cf. ci-dessous).
- Point 31 : La Commission de Venise indique que le droit à la non-discrimination des personnes handicapées (article 41) est un droit subjectif qui est étroitement lié aux principes d'égalité et de non-discrimination qui figurent parmi les libertés publiques. En outre elle rappelle que le respect du droit de fonder une famille et le respect de la vie familiale (article 38) sont garantis à l'article 8 CEDH au même titre que le droit au respect de la vie privée, du domicile et de la correspondance : comme ces derniers, il doit dès lors figurer dans la section 2 parmi les « libertés publiques ». Or, les deux articles figurent actuellement, dans le texte proposé par la Commission, dans la section 3 (des objectifs à valeur constitutionnelle).
M. le Président propose de vérifier l'organisation de ces dispositions dans les conventions internationales et, le cas échéant, d'adapter le texte.
- Points 32 à 37 (articles 16 et 17) : Suite aux remarques de la Commission de Venise, il est proposé de vérifier les formulations du principe d'égalité dans d'autres constitutions et conventions internationales (notamment l'article 14 de la CEDH et l'article 1 du Protocole 12 en ce qui concerne l'interdiction des discriminations).
- Point 41 (article 19) : La Commission de Venise propose de réunir les articles 19 et 104 à 106 dans un même chapitre. Toutefois le transfert de l'article 19 dans la section 5 (Des garanties du justiciable) du chapitre 7 (De la justice) aura pour conséquence de l'affaiblir, alors que le souhait de la Commission était de consacrer le droit au juge comme un principe faisant partie des droits et libertés.
- Point 42 : La Commission de Venise préconise de reprendre, à l'article 23, les termes « liberté d'expression » au lieu de l'expression « liberté de manifester ses opinions » en indiquant que les termes « liberté d'expression », généralement utilisés par les constitutions contemporaines et les traités internationaux des droits de l'homme, paraissent correspondre davantage à l'intention du constituant. Cette remarque semble justifiée.
- Point 44 (article 25) : La Commission de Venise indique qu'en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, une autorisation préalable ne devrait pas être toujours nécessaire. Par contre, il peut être exigé de notifier à l'avance la tenue d'une réunion. Toutefois, Mme Beissel met en garde contre les conséquences d'une simple notification qui risque de soulever des problèmes d'application pratique : sous quelle forme faudrait-il notifier ? Comment dès lors refuser des rassemblements ?
Selon M. Sven Clement, il existe un concept intéressant en Allemagne, où l'organisateur déclare aux autorités la tenue d'une manifestation. En cas de débordement, les autorités contactent l'organisateur qui est responsable.
Il est proposé de vérifier les formulations d'autres constitutions et d'y revenir ultérieurement.
- Point 52 (article 37) : L'idée de prévoir l'application de la clause générale de l'article 37 à l'ensemble des droits et libertés - non absolus -, en y incluant l'exigence que la restriction soit « prévue par la loi » semble intéressante.

3. Divers

L'examen de l'avis de la Commission de Venise sera continué lors des prochaines réunions qui auront lieu le mardi 30 avril 2019 à 15h00 et le vendredi 3 mai à 14h00.

Luxembourg, le 29 mars 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

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