

N° 7755¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

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

* * *

SOMMAIRE:

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

*

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

(4.6.2021)

Monsieur le Président,

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

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

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

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

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

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

– Droits fondamentaux

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

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

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

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

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

– Libertés publiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– Objectifs à valeur constitutionnelle

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

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

– Pouvoir réglementaire des communes dans le domaine des libertés publiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7 Doc. parl. 6030³², p. 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– Droit d'asile

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

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

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

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

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

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

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

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

Un tel libellé suscite partant deux remarques.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– Entrée en vigueur de la proposition de révision

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

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

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

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

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