

N° 7755<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

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

\* \* \*

**SOMMAIRE :**

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Salariés (29.6.2021) .....	1
2) Avis de la Chambre des Métiers (9.7.2021).....	22
3) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (16.7.2021).....	27
4) Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (12.7.2021).....	30

\*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(29.6.2021)

Par lettre en date 6 mai 2021, Monsieur Xavier BETTEL, Premier ministre et ministre d'Etat a saisi pour avis notre chambre de la proposition de révision (PR) du chapitre II de la Constitution.

1. La présente proposition s'inscrit dans une démarche de modernisation de la Constitution actuelle, initiée par la PR no 6030 déposée en 2009 et instruite par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle pendant près de dix ans.

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

3. Il a donc été convenu de revenir à l'idée d'origine de proposer une révision substantielle de la Constitution actuelle au lieu d'élaborer une toute nouvelle Constitution. Sur base d'un accord politique entre la majorité des partis, il a été retenu que :

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

4. Une première étape a été marquée par le dépôt, le 12 mai 2020, de la PR no 7575 du Chapitre IV, de la Constitution ayant trait au fonctionnement de la justice, la deuxième étape étant le dépôt, le 17 novembre 2020, de la PR no 7700.

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

6. Elle concerne le chapitre dédié aux droits et libertés.

7. La PR n'entend pas opérer un changement brutal ou une cassure avec le texte constitutionnel actuel qu'elle adapte en maintenant une partie importante des dispositions. Elle a comme ambition de donner plus de cohérence au texte de la Constitution en regroupant certaines dispositions, tout en modernisant et en complétant le texte.

**8. La CSL regrette que le désaccord entre partis politiques au sein de la Chambre ait empêché une réforme constitutionnelle de fond en comble et aboutisse à une révision constitutionnelle par étapes, beaucoup moins ambitieuse que le projet de réforme initial.**

**9. Sans préjudice des remarques formulées dans son avis du 6 février 2013 relatif à la PR no 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution lesquelles gardent toute leur valeur et pertinence, la CSL se permet d'analyser les propositions de texte consacrées au Chapitre II de la Constitution.**

10. En ce qui concerne l'intitulé du Chapitre II « Des droits et libertés », la CSL salue que le législateur ait repris sa proposition formulée dans son avis précité. Cependant, elle se prononce dans la lignée de l'intitulé du chapitre II pour la reprise de la subdivision en deux sections qu'elle a proposée dans son avis précité, à savoir une section 1 consacrée aux droits fondamentaux (correspondant à la section 2 de la PR) et une section 2 consacrée aux libertés laquelle est, de nouveau, subdivisée en deux sous-sections, une sous-section 1 consacrée aux libertés publiques (correspondant à la section 3 de la PR) et une sous-section 2 consacrée aux droits économiques, sociaux et culturels (correspondant à la section 4 intitulée « Des objectifs à valeur constitutionnelle »). En raison du caractère proportionnel et interdépendant des libertés publiques et des droits économiques, sociaux et culturels, il y a lieu de consacrer une sous-section 3 à la limitation des droits et libertés figurant sous les sous-section 1 « Des libertés publiques » et 2 « Des droits sociaux, économiques et culturels » laquelle figure actuellement sous l'article 30 de la PR.

11. La subdivision actuelle du chapitre II « Des droits et libertés » de la PR est en incohérence avec les quatre sections qui suivent, ceci pour au moins deux raisons.

11bis. D'abord, la CSL a des difficultés de comprendre le bien-fondé de l'existence d'une section à part consacrée à la « nationalité et aux droits politiques » par rapport aux « droits et libertés » annoncés dans le chapitre II lequel présuppose une subdivision en deux sections, la première consacrée aux droits fondamentaux et la deuxième concernée aux libertés comme mentionné ci-avant.

La nationalité et les droits politiques qui y sont attachés ne méritent pas une qualification *sui generis* mais constituent une composante du principe d'égalité devant la loi. Par conséquent, il y a lieu d'intégrer les articles 9, 9bis et 9ter dans l'article 11 consacré au principe d'égalité devant la loi et aux dérogations qui y sont prévues.

11ter. Ensuite, l'intitulé de la section 4 « Des objectifs à valeur constitutionnelle » n'est pas en lignée non plus avec l'intitulé du chapitre II dans la mesure où l'on ignore si ces objectifs à valeur constitutionnelle constituent des droits ou des libertés. En réalité, ils ne sont ni l'un ni l'autre, mais uniquement des déclarations de bonnes intentions dépourvues de caractère coercitif. C'est la raison pour laquelle la CSL propose de changer la section 4 dans le cadre de la structuration du chapitre II mentionnée ci-avant en une sous-section 2 intitulée « Des droits économiques, sociaux et culturels ».

12. Concernant le contenu des droits et libertés énoncés dans la PR, la CSL constate d'une part qu'une ribambelle de ceux – concernant plus particulièrement les droits économiques, sociaux et culturels – qu'elle a énumérés dans son avis précité n'ont pas été repris dans la PR et

d'autre part, que certains des droits qui ont été repris figurent au mauvais endroit, compte tenu de la structuration proposée sous le point 10 ci-avant.

13. Il en résulte que la section 1 du chapitre II sera consacrée aux droits fondamentaux – la section 1 de la PR étant à supprimer et le contenu des articles 9, 9bis et 9ter à intégrer dans l'article 11 concernant le principe d'égalité devant la loi et les dérogations y prévues.

13bis. Dans ce contexte, elle tient à rappeler que les droits fondamentaux constituent le noyau dur des droits de l'homme, ceux auxquels l'Etat ne peut porter atteinte et qu'il doit maintenir intacts et qui ne souffrent aucune dérogation. Ce sont des droits intangibles qui constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles : il s'agit

- du droit à la vie qui est le corollaire de l'interdiction de la peine de mort,
- du droit à l'intégrité de la personne,
- de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants,
- de l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé,
- de la non-rétroactivité de la loi pénale et de la légalité des peines et
- du droit à l'objection de conscience au service militaire qui est un aspect fondamental de la liberté de pensée, de conscience et de religion, mais que la CSL s'est proposée à ériger en droit intangible.

13ter. Etant donné que le législateur n'a repris sous l'article 10bis que le droit à l'intégrité de la personne, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants et l'interdiction de la peine de mort, il y a lieu d'ajouter l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale et de la légalité des peines et le droit à l'objection de conscience au service militaire.

13quater. L'article 10ter de la PR consacrée à la liberté de pensée, de conscience et de religion doit être intégrée dans la section 2 « Des libertés » et, plus particulièrement, dans la sous-section 1 « Des libertés publiques », sauf le volet concernant le droit à l'objection de conscience au service militaire que la CSL propose d'ériger en droit intangible.

13quinquies. Concernant la consécration de l'inviolabilité de la dignité humaine en tête de la section 2 « Des droits fondamentaux » qui, en raison des développements ci-avant, deviendra la section 1, la CSL ne partage pas l'avis de l'y intégrer dans la mesure où il s'agit d'une notion ambivalente et floue qui dépasse le simple cadre juridique d'une société. La dignité humaine se réfère à une qualité inséparablement liée à l'être humain, une éminence qui fait de l'Homme une valeur à respecter sans autre condition que d'être humain. Il est énigmatique de savoir quels droits fondamentaux pourraient être intégrés dans ce concept. Qu'en est-il de tous les autres droits figurant sous la section 3 « Des libertés publiques » non énumérés dans la section 2 de la PR ainsi que de toutes les autres libertés publiques et droits sociaux, économiques et culturels que la CSL a énumérés dans son avis précité, mais qui n'ont pas été repris dans la présente proposition de texte? Ne méritent-ils pas de tomber également sous le concept de la dignité humaine comme le droit à un logement approprié, le droit à la protection contre le licenciement injustifié, le droit à une rémunération équitable etc. ?

13sexies. Pour reprendre les termes de Dean Spielmann, ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme, « est-il vraiment nécessaire d'ajouter des concepts flous à des notions vagues, dont l'interprétation jurisprudentielle n'est pas des plus éclairantes ? Etant donné que ce concept reste un axiome abstrus quasiment indéfinissable, la CSL préfère renoncer à un tel concept qui est de toute façon déjà inhérent aux droits naturels des personnes vivant en société, en amont de tout choix institutionnel et d'organisation d'une société.

14. La section 3 « Des libertés publiques » de la PR sera remplacée par une section 2 intitulée « Des libertés », elle-même subdivisée en une sous-section 1 « Des libertés publiques », en une

sous-section 2 « Des droits économiques, sociaux et culturels » et une sous-section 3 « De la limitation des libertés publiques et des droits économiques, sociaux et culturels ».

15. Concernant le contenu de cette section, la CSL renvoie à son avis précité en ce qui concerne l'éventail des libertés publiques, à savoir :

- le droit à la liberté et à la sûreté figurant à l'article 12 de la PR
- les droits processuels figurant aux articles 13 et 14 de la PR
- le droit au respect de la vie privée et familiale figurant aux articles 15 et 16 de la PR
- le droit de fonder une famille lequel figure actuellement sous la section 4 à l'article 31 de la PR et qu'il y a lieu d'intégrer ici dans la sous-section 1 « Des libertés publiques »
- le droit de propriété figurant à l'article 29 de la PR
- le droit au respect des données à caractère personnel figurant à l'article 24 de la PR
- les libertés de la pensée, dont la liberté de pensée, de conscience et de religion qui figure à l'article 10ter de la section 2 de la PR et qui nécessite d'être transférée sous la présente sous-section ainsi que la liberté d'expression figurant sous les articles 18 et 19 de la PR
- la liberté de réunion et d'association figurant aux articles 19bis et 19ter de la PR
- le principe de non-discrimination figurant à l'article 11 et nécessitant l'intégration des articles 9, 9bis et 9ter de la PR
- le droit du justiciable à l'égard du pouvoir législatif et exécutif qui ne figure pas dans la PR!
- le droit à l'éducation figurant à l'article 26 de la PR
- le droit d'asile figurant à l'article 25 de la PR
- la liberté de commerce et de l'industrie figurant à l'article 28 de la PR.

15bis. Si le contenu de la section de la PR consacrée aux libertés publiques est relativement complet, la CSL se doit toutefois de soulever que les articles 21 consacré aux libertés syndicales et au droit de grève ainsi que 27 consacré à la sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs doivent être intégrés dans une nouvelle sous-section 2 intitulée « Des droits économiques, sociaux et culturels » laquelle remplacera la section 4 de la PR intitulée « Des objectifs à valeur constitutionnelle ».

15ter. L'article 20 de la PR consacré aux partis politiques mérite, aux yeux de la CSL, d'être intégré sous le chapitre III de la Constitution intitulé « De la puissance souveraine ».

16. Sous la sous-section 2 intitulée « Des droits économiques, sociaux et culturels » devraient figurer :

- Le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale figurant à l'article 27 de la PR
- Le droit à la protection de la santé figurant à l'article 27 de la PR
- Le droit au travail figurant à l'article 31bis de la PR
- Le droit à la protection de la vie familiale et la vie professionnelle (pas repris)
- L'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (pas repris)
- Le droit d'accès aux services d'intérêt général (pas repris)
- La protection des consommateurs (pas repris)
- L'information, la consultation et la participation des travailleurs au sein de l'entreprise (pas repris)
- Le droit de négociation et d'actions collectives (pas repris)
- Le droit de grève ou le droit à la grève (pas repris)
- La protection en cas de licenciement injustifié (pas repris)
- Des conditions de travail justes et équitables (pas repris)
- Le droit d'accès aux services de placement (pas repris)
- Le droit de vivre dignement figurant à l'article 31quater de la PR

- Le droit à un environnement humain et naturel sain et la protection et le bien-être des animaux figurant à l'article 31quinquies de la PR.

16bis. Dans la mesure où la CSL se prononce en faveur de l'invocabilité/de la justiciabilité des droits sociaux, économiques et culturels – raison pour laquelle elle préfère structurer le chapitre II comme illustré précédemment (en une section 1 « Des droits fondamentaux » et une section 2 « Des libertés » elle-même subdivisée en une sous-section 1 « Des libertés publiques » et une sous-section 2 « Des droits économiques, sociaux et culturels » et remplacer l'expression « objectifs à valeur constitutionnelle » par celle de « droits sociaux, économiques et culturels » – l'article 30 de la PR figurant actuellement sous la section 3 qui a trait à la limitation des libertés publiques mérite d'être intégré dans une nouvelle sous-section 3 intitulée « De la limitation des droits et libertés figurant sous les sous-section 1 « Des libertés publiques » et 2 « Des droits sociaux, économiques et culturels ». Par opposition aux droits absolus figurant sous la section 1, sont assujettis à limitation non seulement les libertés publiques figurant sous la sous-section 1 (section 3 de la PR), mais également les droits sociaux, économiques et culturels figurant sous la sous-section 2 de la section 2 « Des libertés » (et remplaçant la section 4 de la PR intitulée « Des objectifs à valeur constitutionnelle »).

16ter. L'idée consiste non seulement à remplacer l'expression « objectifs à valeur constitutionnelle » beaucoup trop floue et dépourvue de valeur contraignante par l'expression « droits sociaux, économiques et culturels, mais également à attribuer à cette catégorie de droits – à l'instar des droits civils et politiques – l'invocabilité devant les juridictions nationales. L'invocabilité pourrait contribuer à ce que, selon l'expression de Pierre-Henri IMBERT les droits des pauvres cessent d'être de pauvres droits (Rev. de droit public, 1989, p.739).

16quater. Selon la définition empruntée à M. Azxetier dans son manuel de droit constitutionnel élaboré sous la direction de L. Favreau, « *la caractéristique primordiale d'un droit fondamental est d'être justiciable, c'est-à-dire susceptible d'être mis en œuvre par un juge, car sinon ce n'est pas un droit fondamental, mais au mieux une finalité assignée à l'action de l'Etat.* »

16quinquies. La CSL se doit de réitérer que la Constitution est l'instrument juridique par excellence en tant que norme nationale la plus élevée pour non seulement intégrer les droits et libertés figurant dans des instruments de droit international et européen, mais également pour les développer davantage afin de permettre au citoyen de les faire valoir devant les juridictions nationales. Pour reprendre les considérations de Dean SPIELMANN : « *Un catalogue national de droits fondamentaux peut offrir une plus-value. L'individu doit pouvoir déterminer exactement cette plus-value de ce catalogue. Il serait souhaitable que le constituant luxembourgeois réfléchisse à moderniser la Constitution afin de permettre une meilleure protection des droits fondamentaux dans un esprit d'une saine subsidiarité.* »

16sexies. Dans le même ordre d'idées, A. Vidal-Naquet estime que la jurisprudence des garanties légales conduit à dépasser le « clivage artificiel » entre droits libertés et droits créances en mettant en lumière la responsabilité qui incombe au législateur d'assurer la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels.

17. En raison des développements ci-avant, la CSL proposera en annexe le texte de révision concernant le chapitre II de la Constitution avec un commentaire des articles. Pour ce faire, la CSL s'inspire tantôt des textes internationaux et européens tantôt du texte de proposition de la révision qui lui a été soumise. Pour une meilleure lisibilité, la CSL propose également de donner un intitulé à chacun des articles.

Sous réserve des observations formulées ci-avant, la CSL a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord à la PR citée sous rubrique.

## ANNEXE :

**Proposition de texte de la CSL sur le chapitre II de la Constitution**

Pour faciliter la lecture de la proposition de texte, la CSL utilise les abréviations suivantes :

CEDH :	Convention européenne des droits de l'homme
CDF :	Charte des droits fondamentaux
PIDCP :	Pacte international des droits civils et politiques
PIDESC :	Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels
DUDH :	Déclaration universelle des droits de l'homme
OIT :	Organisation internationale du travail
TFUE :	Traité fondamental de l'Union européenne
PR :	Proposition de révision
CE :	Conseil d'Etat

**« Chapitre II. – Des droits et libertés***Section 1. – Des droits fondamentaux*

*Article 9 (article 10bis de la PR) L'interdiction de la peine de mort*

La CSL propose de reprendre le texte de l'article 10bis de la PR qui est de la teneur suivante :

*« La peine de mort ne peut pas être établie. »*

*Article 10 (article 10bis de la PR) Le droit à l'intégrité de la personne*

La CSL propose de reprendre l'article 3 de la CDF complétant ainsi l'article 10bis de la PR de sorte que sa teneur sera la suivante

*« (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.*

*(2) Dans le cadre de la médecine et de la biologie, doivent notamment être respectés :*

- a) le consentement libre et éclairé de la personne concernée, selon les modalités définies par la loi,*
- b) l'interdiction des pratiques eugéniques, notamment celles qui ont pour but la sélection des*
- c) personnes,*
- d) l'interdiction de faire du corps humain et de ses parties, en tant que tels, une source de profit,*
- e) l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains. »*

*Article 11 (article 10bis de la PR) L'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants*

Ce principe est ancré tant à l'article 3 de la CEDH qu'à l'article 4 de la CDF.

Si un tel principe est incompatible avec la notion même de « l'Etat de droit » ancrée à l'article 1 de la PR, il reste cependant d'actualité dans le cadre des investigations policières dans la poursuite et la recherche des infractions en vue de détecter et d'identifier les auteurs surtout dans le domaine de la criminalité organisée et de la lutte contre le terrorisme.

Ce principe ne ménage aucune exception. Le droit qu'il garantit ne peut faire l'objet ni de limitations pour cause d'ordre public dans son exercice, ni même de dérogations : l'Etat ne peut en suspendre la jouissance et l'exercice en cas de guerre ou de danger public exceptionnel menaçant la vie de la nation. Le droit de ne pas subir de torture ou de traitements inhumains ou dégradants fait donc partie du « noyau dur » des droits fondamentaux.

La CSL propose de reprendre la teneur du texte de la CEDH et de la CDF, à savoir :

*« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. »*

*Article 12 (non prévu par la PR) L'interdiction de l'esclavage et du travail forcé*

Ce texte à l'instar de ce qui précède doit en tant que droit intangible trouver sa place dans la Constitution.

La CSL propose de reprendre l'article 5 CDF en y intégrant le paragraphe 3 de l'article 4 CEDH qui définit ce qui n'est pas considéré comme travail forcé ou obligatoire de sorte que le texte aura la teneur suivante :

« (1) Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.

(2) Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé et obligatoire.

(3) N'est pas considéré comme « travail forcé ou obligatoire » au sens du présent article :

- a) tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention ou durant sa mise en liberté conditionnelle ;
- b) tout service à la place du service militaire obligatoire dans l'armée luxembourgeoise ;
- c) tout service requis dans le cas de crises ou de calamités qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté ;
- d) tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales.

(4) La traite des êtres humains est interdite. »

En proscrivant l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire, cet article prohibe une forme particulièrement odieuse d'exploitation et d'avilissement de l'homme par l'homme.

Cet article traite dans deux paragraphes distincts de l'esclavage et de la servitude d'une part (paragraphe 1), du travail forcé ou obligatoire de l'autre (paragraphe 2). Il existe en effet une différence de degré entre les situations envisagées par ces deux dispositions, dans la mesure où l'esclavage et la servitude investissent le statut d'une personne dans sa totalité, ce qui n'est en général pas le cas du travail forcé ou obligatoire. En effet contrairement à l'esclavage et à la servitude, celui-ci revêt normalement un caractère temporaire et occasionnel. Selon l'article 4 de la CEDH, la différence entre ces deux paragraphes ressort également d'une autre disposition de la Convention, l'article 15§2, aux termes de laquelle seul le §1 de l'article 4, mais pas son §2, ne peut faire l'objet d'aucune dérogation, même en temps de guerre. Le §3 prévoit justement les cas des dérogations qui ne sont pas considérées comme travail forcé ou obligatoire.

La CSL a jugé utile de reprendre le §3 de l'article 5 CDF consacré à la traite des êtres humains.

La traite des êtres humains est un phénomène ancien et constant, malgré les diverses abolitions, qui s'est développé à nouveau depuis le début des années 1990 sur tous les continents, dans tous les pays. Elle consiste à réduire des individus à l'état d'esclave et à les exploiter au maximum de ce qui est possible, pour en tirer le plus grand profit. Comme toujours, tous les moyens imaginables sont utilisés par les trafiquants pour y parvenir : tromperie, corruption, violence, contrainte, séquestration, chantage, menace, privation de liberté, confiscation des pièces d'identité...

La traite peut être pratiquée dans le pays d'origine, mais la plupart du temps les victimes sont déplacées vers d'autres pays.

La traite ne peut être dissociée des flux migratoires internationaux et parfois elle emprunte les mêmes itinéraires. Les victimes sont majoritairement des femmes et des enfants, mais pas exclusivement. Globalement, le sens de ce trafic se fait des pays pauvres vers les pays riches.

Les modes d'exploitation sont très variés. À ce jour, l'exploitation sexuelle semble être la forme la plus développée, du moins la plus visible et la plus stigmatisante pour les victimes.

*Article 13 (articles 13 et 14 figurant sous la section 3 de la PR) La légalité des peines et la non-rétroactivité de la loi pénale*

Le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale n'est inscrit ni dans l'article 14 de la Constitution qui ne consacre que le principe de la légalité des peines, ni dans aucun autre texte de la Constitution.

En tant que droit fondamental, la CSL juge indispensable de consacrer les deux principes dans un article qui prendra la teneur suivante :

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

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

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

*Article 14 (non prévu par la PR) Le droit pour chacun de refuser de servir dans l'armée*

Au cours des dernières décennies, le droit à l'objection de conscience au service militaire a évolué comme droit de l'homme. Le Conseil de l'Europe, les Nations Unies et le Parlement européen ont, à de nombreuses occasions, mis l'accent sur le fait que le droit à l'objection de conscience est un aspect fondamental de la liberté de pensée, de conscience et de religion, telle qu'elle est consacrée par l'article 18 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

Vu la reconnaissance au niveau international et européen du droit à l'objection de conscience au service militaire, la CSL entend consacrer ce droit comme un droit fondamental dans la Constitution et lui donner la teneur suivante :

*« Nul ne peut être contraint à servir dans l'armée luxembourgeoise. »*

*Section 2 Des libertés*

En ce qui concerne la section 2 intitulée « Des libertés », une première sous-section sera consacrée aux libertés publiques classiques et une seconde aux droits sociaux, économiques et culturels en tant que libertés secondaires ou dérivées.

*Sous-section 1 Des libertés publiques*

Dans la sous-section 1, nous nous inspirons notamment auprès du Pacte international des droits civils et politiques ainsi qu'auprès de la CEDH pour regrouper, avec la part d'arbitraire que suppose toute classification, les droits conditionnels comme suit: le principe d'égalité devant la loi, la protection accordée aux personnes et aux biens des non-Luxembourgeois, le droit à la liberté et à la sûreté, les droits processuels, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit de propriété, le droit au respect des données à caractère personnel, les libertés de la pensée, la liberté de réunion et d'association, le principe de non-discrimination, le droit du justiciable à l'égard du pouvoir législatif et exécutif, le droit à l'éducation, le droit d'asile et la liberté de commerce et d'industrie.

*Article 15 (articles 9, 9bis, 9ter et 11 de la PR) Le principe d'égalité devant la loi*

Comme déjà soulevé ci-avant, les dispositions des articles 9, 9bis et 9ter de la PR méritent d'être intégrées dans l'article 11 de la PR ayant trait au principe d'égalité devant la loi et les droits spécifiques attachés à la nationalité luxembourgeoise de sorte que le contenu de cet article aura la teneur suivante :

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

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

*Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.*

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

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

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

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

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

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



*Article 15bis.(article 11bis de la PR) La protection accordée aux personnes et aux biens des non-Luxembourgeois*

L'article 15bis reprend la disposition de l'article 111 de la Constitution actuelle.

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

*Article 16 (article 12 de la PR) Le droit à la liberté et à la sûreté*

Le droit à la liberté et à la sûreté ancré à l'article 5 CEDH et repris à l'article 12 dans la présente PR vise à protéger la liberté physique de la personne contre toute arrestation et détention arbitraire ou abusive. Ce droit, fondamental, dans une société démocratique peut toutefois faire l'objet de dérogations par l'Etat lorsque des personnes représentent une menace pour l'ordre social. Sous le paragraphe 3, il est proposé d'intégrer, dans un nouvel alinéa 2, la présomption d'innocence, en reprenant le libellé de l'article 6 de la CEDH.

*« (1) La liberté individuelle est garantie.*

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

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

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

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

*Article 17 (articles 13 et 17 de la PR) Les droits processuels*

Le droit processuel étudie les règles et formalités à suivre dans le cadre d'une procédure et notamment d'un procès.

Sous l'angle des droits concernant la procédure judiciaire, droits qui sont indispensables pour faire valoir les droits fondamentaux et libertés publiques devant les juridictions nationales, il y a lieu d'intégrer les règles élémentaires de la procédure comme « le droit à un procès équitable », le principe selon lequel « nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne » et celui en vertu duquel « aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule ».

Le droit à un procès équitable qui figure à l'article 6 CEDH est l'expression même de la prééminence du droit, vertu de l'Etat de droit consacré à l'article 13 de la PR.

Un Etat de droit ne peut se concevoir sans offrir à ceux qu'il gouverne une justice apte à redresser les violations de la règle commune. La garantie du procès équitable est donc consubstantielle à l'esprit même de l'Etat de droit. Le droit à un procès équitable est la condition préalable et sine qua non pour assurer le respect des droits et libertés consacrés dans le présent chapitre.

Le principe selon lequel « nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne » signifie uniquement que toute personne doit être jugée suivant des règles de compétence et de procédure objectivement fixées et ne peut être citée devant une juridiction autre que celle prévue par la loi.

A l'instar de la Constitution belge, le principe en vertu duquel « aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule » a surtout son importance en matière criminelle où il n'y a pas d'autre garantie de la véracité des témoins. Le serment sous la foi duquel on atteste la vérité d'un fait est donc indispensable. Il doit toutefois rester un acte libre et spontané : ainsi, en justice, les témoins ne peuvent subordonner leur prestation de serment à l'autorisation d'une tierce personne ou au rite d'une religion ou qui serait contraire à la liberté de conscience.

La CSL estime que ces trois principes forment un tout indissociable et propose de les réunir dans un seul et même article de sorte que sa teneur sera la suivante :

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

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

*Article 18 (articles 15 et 16 de la PR) Le droit au respect de la vie privée et familiale*

C'est un droit que l'on retrouve aussi bien dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), dans le PIDCP, la CEDH que dans la CDF bien qu'avec des formulations différentes.

Cette règle impose à l'Etat non seulement de ne pas s'ingérer dans l'exercice du droit d'une façon injustifiée, mais également de promouvoir ce droit. Il incorpore également le droit au respect du domicile, le lieu par excellence où s'exerce le droit de la vie privée et familiale ainsi que le respect de ses communications.

A l'exemple de l'article 17 ci-avant, la CSL préfère – afin de garantir une meilleure lisibilité – réunir les articles 15 et 16 dans un seul et même article en s'inspirant à l'instar de l'auteur de la PR tant auprès de l'article 8 de la CEDH que de l'article 7 de la CDF de sorte que sa teneur sera la suivante :

*« Toute personne a droit au respect de sa vie privée.*

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

*Article 19 (article 31 figurant sous la section 4 de la PR) Le droit de fonder une famille*

En tant que tel, le droit à une famille n'existe pas. Mais les enfants, y compris les enfants placés, ont droit au respect de la vie familiale effective, même lacunaire, qu'ils ont développée avec la famille qu'ils ont. Et, lorsque les liens avec cette famille sont considérés comme définitivement insuffisants ou préjudiciables, ils ont le droit, dans les meilleurs délais, à un projet de vie permanent, de préférence familial que doit assurer l'Etat. Corrélativement, les Etats ont l'obligation positive de rechercher le délicat équilibre entre ces deux droits, en soutenant prioritairement les familles en difficulté et en élaborant un projet de vie permanent, au cas par cas, pour chaque enfant placé, dans le respect de ses besoins, de son individualité et de son opinion.

En raison de la structure proposée par la CSL, celle-ci demande de reprendre le contenu de l'article 31 de la PR s'inspirant de l'article 9 de la CDF et figurant actuellement sous la section 4 « Des objectifs à valeur constitutionnelle » pour l'intégrer dans le présent article figurant sous la sous-section 1 « Des libertés publiques ».

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

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

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

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

*Article 20 (article 29 de la PR) Le droit de propriété*

Le droit de propriété est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme (OUDH) et n'a été repris par la CEDH qu'ultérieurement dans le 1er Protocole y relatif « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens ». Bien que le droit de propriété soit un droit contesté dans sa nature même – droit économique pour les uns, droit civil pour les autres, son caractère même de droit de l'homme prête à discussion selon que l'on considère, ou non, que la propriété privée est essentielle à l'existence de l'individu – il n'étonne pas que ce droit fut consacré dans le traité de l'UE dont la finalité consiste justement à parfaire l'économie de marché au service du citoyen (art. 17 CDF).

A l'instar de tout autre droit ou liberté figurant sous la section 2, il s'agit d'un droit conditionnel qui peut faire l'objet de restrictions conformément à l'article 46 (clause de limitation) ci-après.

Le libellé de l'article sous examen résulte de la révision constitutionnelle du 24 octobre 2007 et ne sollicite pas d'observation.

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

*Article 21 (articles 23 et 24 de la PR) L'inviolabilité des communications et le droit au respect des données à caractère personnel*

La CSL propose de réunir les deux articles en un seul vu l'interdépendance entre les deux droits. Elle se réfère aux commentaires des articles 23 et 24 de la PR pour justifier le bien-fondé de ce droit.

L'article 23 de la PR énonce l'inviolabilité des « communications » de « toute personne ». Ce principe n'est pas absolu. Il est renvoyé dans ce contexte aux écoutes téléphoniques autorisées en justice, aux saisies judiciaires de courriers, au droit des curateurs d'ouvrir le courrier des faillis et au contrôles du courrier des détenus. Dès lors, des restrictions sont prévues dans le deuxième alinéa.

L'article 24 de la PR a trait au respect des données à caractère personnel. Au vu de la prolifération des traitements de données à caractère personnel, il semble nécessaire d'introduire une disposition spécifique dans la Constitution. Le texte s'inspire largement de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui est le fondement des actes juridiques européens adoptés et transposés en ce domaine.

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

Etant donné que le droit à la protection des données à caractère personnel est à considérer comme un droit à l'autodétermination informationnelle, l'article y fait explicitement référence. A souligner toutefois que ce droit ne constitue pas un droit absolu, de sorte qu'il peut être soumis à des restrictions légales.

*« Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications*

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

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

*Article 25 (article 10ter de la section 2 de la PR et articles 18 et 19 de la section 3 de la PR) Les libertés de la pensée*

Les libertés de la pensée ont tant une dimension proprement individuelle (avoir des opinions et convictions) que sociale et politique (les manifester) et sont pleinement caractéristiques des droits de l'homme en société. C'est la raison pour laquelle la CSL entend réunir ces libertés figurant à trois endroits différents de la PR dans un seul et même article qui trouve sa place sous la présente sous-section 1 « Des libertés publiques ». Contrairement au commentaire de l'article 10ter de la PR, la CSL ne partage pas l'opinion que la liberté de pensée, de conscience et de religion est un droit intangible, mais un droit conditionnel qui peut également être soumis à des restrictions conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la CEDH.

*« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.*

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

*La censure ne peut pas être établie.*

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

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

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

*Article 26 (articles 19bis et 19ter de la PR) La liberté de réunion et d'association*

A l'instar de l'article 11 de la CEDH, la CSL plaide également pour la consécration des deux libertés dans un seul et même article même s'il existe une autonomie entre les deux. Etant donné que la liberté

syndicale fait partie intégrante de la liberté de réunion et d'association (voir notamment l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Demir et Baykara c./Turquie*), l'article 21 de la PR devient superfétatoire.

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

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

*Article 27 (non prévu par la PR) Le droit du justiciable à l'égard du pouvoir législatif et exécutif*

Le droit de pétition fait partie des garanties fondamentales. Alors qu'il figurait dans la PR initiale (article 38) ainsi qu'à l'article 27 de la Constitution actuelle, il n'a plus été consacré dans la présente PR. Il s'agit toutefois d'une application concrète de la liberté d'exprimer ses opinions et d'influer sur le fonctionnement des institutions.

Voilà pourquoi la CSL estime que le droit de pétition devrait être repris dans sa teneur formulée dans son avis initial pour tenir compte de l'évolution de son expression. De nos jours, la Chambre des députés est le destinataire usuel des pétitions. Les contacts entre les citoyens et les services publics ne se font toutefois plus guère par le biais de cet instrument qui est tombé en désuétude dans ce contexte. En effet, un cadre légal bien plus performant et protecteur des droits de tout un chacun a été mis en place. Il comprend notamment la législation sur la procédure administrative non contentieuse, l'institution du Médiateur, mais aussi l'instauration des juridictions administratives et le cadre légal du référendum populaire.

L'article aura la teneur suivante :

*« (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.*

*(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant.*

*(3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. »*

*Article 28 (article 26 de la PR) Le droit à l'éducation*

La CSL renvoie au commentaire de l'article 26 de la PR lequel ne sollicite pas d'autres observations. La teneur de cet article a été proposée par le Conseil d'Etat lors de la PR initiale de 2009.

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

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

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

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

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

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

*Article 29 (article 25 de la PR) Le droit d'asile*

A l'instar d'autres constitutions européennes – comme la Constitution française de 1946 dans son préambule – la Constitution luxembourgeoise énonce le droit d'asile parmi les libertés.

Ainsi, le constituant luxembourgeois introduit un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997, traité qui fut à l'origine de la communautarisation de la politique d'asile. La CSL propose de reprendre la teneur de l'article 25 de la PR qui s'énonce comme suit :

*« Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi. »*

*Article 30 (article 28 de la PR) La liberté du commerce et de l'industrie*

La liberté de commerce et d'industrie proclamée par le décret d'Allarde de 1791 qui a supprimé les corporations n'a pas trouvé expressis verbis d'assise constitutionnelle ni en France ni dans les autres Etats voisins du Luxembourg. Néanmoins, cette liberté est devenue un principe général de droit à valeur constitutionnelle non seulement dans la plupart des Etats membres de l'UE, mais également au niveau du traité de Lisbonne, à l'article 16 CDF. Voilà pourquoi la CSL salue la consécration constitutionnelle de ce principe et propose de reprendre le contenu de l'article 28 de la PR qui est de la teneur suivante :

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

Sous-section 2 Des droits économiques, sociaux et culturels

La sous-section 2 traitera de tous les droits sociaux, économiques et culturels que le justiciable peut faire valoir en justice. Quels sont les droits visés ? Il s'agit des droits que l'on retrouve par exemple dans le PIDESC, la Charte sociale révisée (toujours pas ratifiée par le Luxembourg !!) ou dans la CDF. La CSL essaie d'intégrer, dans la mesure du possible, ce que les objectifs à valeur constitutionnelle » dans cette sous-section afin de leur conférer, à l'instar des autres droits de l'homme ou libertés individuelles la même invocabilité/justiciabilité quitte à reformuler leur contenu.

La CSL est d'avis que la justiciabilité des droits sociaux, économiques et culturels relève plutôt de la volonté et du courage des juges que de théories juridiques doctrinales dont on a souvent mal à suivre leur bien-fondé.

*Article 31 (article 27 de la PR) Le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale*

Le droit à la sécurité sociale peut être vu comme la garantie que les conditions matérielles nécessaires à un niveau de vie satisfaisant seront respectées. La sécurité sociale permet de protéger les êtres humains des situations où leur vie peut être menacée ou des conditions avilissantes liées à la pauvreté et à l'insécurité matérielle. Il devrait par conséquent être évident que le droit à la sécurité sociale découle d'un certain nombre de droits civils et politiques tels que le droit à la vie, à la sécurité des personnes, l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les organes de surveillance des divers traités sur les droits humains n'ont pas encore interprété ces droits civils et politiques pour incorporer un droit à la sécurité sociale. Cependant, un des défis selon la CSL est de faire la promotion d'une interprétation plus large et plus en profondeur de ces droits.

Parce que la constitution d'un pays est sa loi suprême, la reconnaissance du droit à la sécurité sociale dans la constitution d'un pays signifiera généralement que ce droit bénéficiera d'un plus haut niveau de protection que s'il était simplement incorporé à la législation classique. 16/37

Ainsi par exemple au moment de rédiger la Constitution définitive de l'Afrique du Sud (Loi No. 108 de 1996), une large coalition d'organisations a fait campagne, avec succès, pour assurer que des droits socio-économiques complets (y compris le droit à la sécurité sociale) soient bien établis comme droits légitimes dans la Déclaration des Droits. Ces organisations n'ont cessé d'insister sur le fait qu'il était nécessaire de s'assurer que les droits socio-économiques bénéficiaient du même statut et de la même protection juridique que les droits civils et politiques.

Un certain nombre de pays ont des clauses constitutionnelles expresses en matière de sécurité sociale : Italie (art. 38), Portugal (art. 63), Espagne (art. 41 et 50), Pays-Bas (art. 20), Irlande (art. 45), République Islamique d'Iran (art. 29), Hongrie (art. 70E), Japon (art. 25), Inde (art. 38, 39 et 47), Afrique du Sud (art. 27), Ghana (art. 36), Chili (art. 19[18]) et Colombie (art. 46 et 48). Si le droit à la sécurité sociale comme droit légitime figure dans la constitution d'un pays comme l'Afrique du Sud et permet de faire appel auprès du tribunal compétent pour obtenir un dédommagement en cas de violation des droits sociaux, il serait de bonne augure d'en faire de même pour un pays comme le Luxembourg qui ne cesse de se vanter de son système de sécurité sociale sur le plan international.

La CSL estime que le libellé de l'article 27 de la PR n'est pas assez exhaustif et propose de reprendre l'article 34 CDF et de formuler le texte comme suit :

*« (1) Toute personne a un droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi. »*

(2) *Toute personne qui réside et se déplace à l'intérieur du pays a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux.*

(3) *Toute personne a droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.*

(4) *Les modalités des droits figurant aux paragraphes 1, 2 et 3 sont déterminées par la loi. »*

*Article 32 (article 27 de la PR) Le droit à la protection sociale*

Le droit à la protection de la santé est reconnu dans la Constitution d'autres pays comme p.ex. de la France dans le Préambule de la Constitution de 1946.

Le premier droit de la personne malade est de pouvoir accéder aux soins que son état nécessite, quels que soient ses revenus ; ce sont les principes d'égal accès aux soins et de libre accès aux soins garantis aux usagers par le système de protection sociale mis en place en 1945 et fondé sur la solidarité. Tous les acteurs de santé – les professionnels, les établissements et réseaux de santé, les organismes de prévention ou de soins, les autorités sanitaires – doivent employer tous les moyens à leur disposition pour le mettre en œuvre au bénéfice de toute personne.

La consécration de ce droit dans la Constitution luxembourgeoise s'impose d'autant plus que le législateur a adopté la loi du 24 juillet 2014 concernant les droits et obligations du patient. A l'instar du commentaire de l'article précédent, la CSL estime que la protection de la santé mérite d'être développée davantage que dans l'article 27 de la PR et propose de reprendre l'article 35 CDF qui est de la teneur suivante :

*« Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux.*

*Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi. »*

*Article 33 (article 31bis figurant sous la section 4 de la PR) Le droit au travail*

Le droit au travail participe à la dignité de l'être humain. Il a été affirmé pour la première fois, en 1848, par la II<sup>e</sup> République qui créa, dans cette perspective, des Ateliers nationaux permettant de fournir un travail aux chômeurs. Ce droit au travail a été repris dans le Préambule de la Constitution française de 1946, qui affirme : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », et par la Constitution elle-même.

Le droit au travail est l'un des droits de l'homme proclamé dans la Déclaration des Nations Unies de 1948 (article 23), au Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (article 6) et à la Charte sociale européenne révisée de 1966 (article 1).

Le droit d'obtenir un emploi ne s'entend pas comme une obligation de résultat, c'est-à-dire comme une obligation absolue de donner à tout chômeur un emploi, mais bien comme une obligation de moyens. Il s'agit, pour les pouvoirs publics, de mettre en œuvre une politique permettant à chacun d'obtenir un emploi. C'est d'ailleurs ainsi que l'a interprété le Conseil constitutionnel français. Dans une décision de 1983, il a affirmé qu'il appartient au législateur « de poser les règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi en vue de permettre l'exercice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés ». C'est dans cette optique que s'inscrit l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) créée en 1967.

Ce droit au travail existe donc bien, mais sa portée juridique reste quelque peu limitée. Vu la relativité de ce droit, la CSL estime nécessaire de l'analyser ensemble avec le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale ci-avant et notamment avec l'obligation pour l'Etat d'assurer à toute personne, et à plus forte raison, à toute personne sans emploi, une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

A l'instar de la proposition faite par le Conseil d'Etat dans le cadre de la PR de 2009, la CSL propose de renforcer le libellé du droit au travail et d'intégrer dans le texte en raison de l'indissociabilité avec le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale, l'obligation pour l'Etat de garantir l'intégration sociale des personnes handicapées en application des lois et pratiques nationales.

Le texte s'énoncera comme suit :

*« L'Etat garantit à chaque personne le droit au travail et au libre choix de son travail. Ce droit est assuré par la loi.*

*L'Etat garantit l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. Ce droit est assuré par la loi. »*

*Article 34 Le droit à la protection de la vie familiale et la vie professionnelle (non prévu par la PR)*

Ce droit est consacré notamment à l'article 15 de la Charte sociale européenne révisée, à l'article 10 PIDESC et à l'article 33 CDF.

Ce droit va au-delà du simple droit au respect de la vie privée, mais essaie de concilier la vie privée et familiale avec la vie professionnelle. Du fait de l'émancipation de la femme depuis quelques décennies accédant au même titre que les hommes sur le marché du travail, il est indispensable que l'Etat garantisse la cohabitation entre la vie familiale et vie professionnelle indispensable pour assurer l'avenir d'une société du point de vue social et économique.

La CSL propose de reprendre l'article 33 CDF avec quelques aménagements textuels :

*« (1) La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social.*

*(2) Toute personne a droit aux congés qui ont pour objet la naissance de l'enfant, l'accueil de l'enfant, l'éducation de l'enfant ainsi que l'encadrement et la maladie de l'enfant. Toute personne a le droit d'être protégée contre tout licenciement pour un motif lié à l'un des congés payés ci-avant.*

*Toute personne a le droit d'être protégée contre un licenciement lié à la naissance, à l'accueil, à l'éducation, à l'encadrement ou à la maladie de l'enfant.*

*La loi organise le droit aux congés payés ci-avant ainsi que la protection contre tout licenciement pour un motif lié à ces congés. »*

*Article 35 L'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (non prévue par la PR)*

Le travail des enfants est la participation de personnes mineures à des activités à finalité économique et s'apparentant plus ou moins fortement à l'exercice d'une profession par un adulte. Au niveau international, l'Organisation internationale du travail (OIT) le définit en comparant l'âge à la pénibilité de la tâche, du moins pour les enfants de plus de douze ans. En pratique, parmi les enfants travailleurs, on distingue le travail « acceptable » (léger, s'intégrant dans l'éducation/formation de l'enfant et dans la vie familiale, permettant la scolarisation) et le travail « inacceptable » (trop longtemps, trop jeune, trop dangereux, etc.) ; c'est ce dernier que recouvre généralement la notion de « travail des enfants ».

Si l'élimination des « pires formes de travail » n'est pas discutée, l'abolition est, dans certains pays, en revanche un sujet de débat pour les autres enfants ; la lutte contre la pauvreté et les mauvaises conditions de travail reste un objectif commun aux « abolitionnistes » comme aux organisations plus pragmatiques. Cette interdiction a notamment été consacrée par la CDF dont la CSL souhaite reprendre sa teneur :

*« Le travail des enfants est interdit. L'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire, sans préjudice des règles plus favorables aux jeunes et sauf dérogations limitées.*

*Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation. »*

*Article 36 Le droit d'accès aux services d'intérêt général (non prévu par la PR)*

Conformément à la définition européenne, les services d'intérêt général (SIG) tels que visés à l'article 14 TFUE et au Protocole no 26 du TFUE sur les services d'intérêt général sont des services, marchands ou non marchands, que les „autorités publiques considèrent d'intérêt général et soumis aux obligations spécifiques du service public“. Ces services sont perçus comme primordiaux pour le modèle de société sur lequel le Luxembourg est construit, car ils satisfont aux besoins les plus élémentaires des consommateurs.

Les services d'intérêt général doivent remplir les exigences suivantes pour pouvoir assurer leur mission :

- la continuité du service ;

- la qualité ;
- la sécurité d’approvisionnement ;
- l’égalité d’accès ;
- un prix abordable ;
- l’acceptabilité sociale, culturelle et environnementale.

Les services d’intérêt économique général désignent les services de nature économique, c’est à dire les activités de production ou de commercialisation de services marchands qui remplissent des missions d’intérêt général, et qui sont soumises par l’Etat aux obligations du service public. Exemples : les services en réseaux de transport, d’énergie, de communication, l’eau.

La CSL est d’avis que l’eau potable doit être considérée comme un bien non-marchand faisant partie du patrimoine commun de la nation à laquelle toute personne devrait avoir un accès dans des conditions économiquement acceptables pour tous.

Voilà pourquoi la CSL tient à intégrer cet article dans la Constitution en renforçant quelque peu la terminologie :

*« Toute personne a droit à l’accès aux services d’intérêt général. Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi. »*

#### *Article 37 La protection des consommateurs (non prévue par la PR)*

Les consommateurs sont un des piliers de notre économie. Cependant, pour pouvoir jouer leur rôle de moteur de l’économie, ils doivent être en mesure d’exercer leur liberté de choix et de prendre des décisions en connaissance de cause. La confiance des consommateurs est un autre facteur important. Dans ce contexte, il est donc capital de disposer d’un cadre qui permette à la fois d’informer et de protéger dûment les consommateurs.

Etant donné que c’est un droit qui s’est développé depuis les années 70, il n’est pas étonnant que l’on ne retrouve pas de consécration dans les instruments de droit international et européen (PIDCP, PIDESC ou CEDH), sauf à l’article 38 (« Un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l’Union ») de la CDF qui est de date récente.

La CSL propose de renforcer le contenu de l’article 38 CDF en lui donnant la teneur suivante :

*« L’Etat protège les consommateurs. Les modalités de cette protection sont assurées par la loi. »*

#### *Article 38 L’information, la consultation et la participation des travailleurs au sein de l’entreprise (non prévues par la PR)*

Par ce droit, la CSL entend délimiter la liberté de commerce et d’industrie de l’employeur en l’obligeant d’impliquer les salariés ou leurs représentants dans le processus de décision concernant la gestion de l’entreprise et les conditions de travail.

L’article 21 de la Charte sociale européenne et l’article 27 CDF traitent du droit à l’information et à la consultation des travailleurs au sein de l’entreprise.

Notre chambre estime que suite à la législation renforçant les droits des salariés et de leurs représentants, il est indispensable d’intégrer dans la Constitution non seulement le droit à l’information et à la consultation, mais bien le droit de cogestion consistant à les faire participer aux décisions de l’entreprise. Ce droit est indispensable pour rétablir un équilibre entre les salariés et les employeurs et pour promouvoir la prospérité et le bien-être dans les entreprises. Faut-il signaler que le droit de participation du travailleur à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion des entreprises figure déjà dans le Préambule de la Constitution française de 1946 lequel a valeur constitutionnelle. Voilà pourquoi la CSL propose de s’inspirer de la teneur du point 8 du Préambule de la Constitution française de 1946 qui s’énonce comme suit :

*« Tout travailleur participe soit directement lui-même soit indirectement par l’intermédiaire de ses représentants à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu’à la gestion des entreprises. Ce droit est organisé par la législation nationale. »*

#### *Article 39 Le droit de négociation et d’actions collectives (non prévu par la PR)*

Dans la législation luxembourgeoise actuelle, le droit à la négociation collective et le droit de grève ont été des axiomes indissociables dans la mesure où le second ne peut être exercé que dans le cadre



de conventions collectives et uniquement après l'établissement du procès-verbal de non conciliation par l'Office national de conciliation. Le prix de la paix sociale consiste dans le fait qu'au Luxembourg, les employeurs ont été obligés de négocier avec les salariés et leurs représentants en contrepartie de l'interdiction pour les salariés de recourir à la grève tant que la non conciliation n'est pas constatée devant l'Office national de conciliation.

La CSL estime toutefois que le droit de grève ne doit pas être limité au cadre des conventions collectives, c'est-à-dire, uniquement au contenu des conventions collectives et, ce, uniquement à partir du procès-verbal de non-conciliation dressé par l'Office national de conciliation. Le droit de grève mérite de constituer un droit individuel et autonome pour tout travailleur lorsque ses intérêts risquent d'être affectés directement ou indirectement soit par une décision de l'employeur ou par une décision du gouvernement.

Voilà pourquoi elle revendique de dissocier le droit de négociation et d'actions collectives du droit de grève qui mérite une consécration textuelle à part. S'inspirant auprès de l'article 28 CDF, le texte prendra la teneur suivante :

*« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève. Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi. »*

La CSL est d'avis que le renforcement des droits sociaux à travers le droit à la négociation collective ne peut se parfaire que si les Etats membres concrétisent ces droits dans leur Constitution afin d'éviter une suppression du jour au lendemain. Il en va de même du droit de grève.

*Article 40 Le droit de grève ou le droit à la grève (article 21 figurant sous la section 3 de la PR)*

La question est de savoir quelles sont, parmi les revendications que les travailleurs peuvent tenter de faire aboutir par la grève, celles pour lesquelles les principes établis par le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts protègent l'exercice du droit de grève. Il convient de rappeler ici la définition que la convention no 87 donne, pour son interprétation, du terme « organisation » : « toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs » (art. 10). Cette définition fixe ainsi les critères qui doivent permettre de déterminer les organisations visées (par opposition à d'autres types d'associations) et, en précisant les buts – promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres –, elle trace la limite d'application des droits et des garanties prévus par la convention et reconnus dans la mesure où ils servent ou tendent à servir ces buts.

Les revendications que les travailleurs peuvent chercher à appuyer par la grève sont de trois sortes : celles de caractère professionnel (garantie ou amélioration des conditions de travail et de vie), celles de caractère syndical (garantie ou extension des droits des organisations syndicales ou de leurs dirigeants), celles de nature politique. Les revendications des deux premiers types ne soulèvent pas de questions particulières : dans les décisions du Comité de la liberté syndicale, leur légitimité n'a jamais fait de doute. Restent les revendications de nature politique. Il faut distinguer en outre les cas où les travailleurs font grève au nom de revendications, quelles qu'elles soient, qui les concernent de façon directe et immédiate et ceux où tel n'est pas le cas. C'est ainsi que se trouvent posés le problème des grèves politiques et celui des grèves de solidarité.

Précisons d'emblée que le Comité de la liberté syndicale comme la commission d'experts ont rejeté la thèse selon laquelle le droit de grève devrait être restreint aux conflits susceptibles de déboucher sur un accord collectif.

En ce qui concerne les grèves politiques, le Comité de la liberté syndicale note que les intérêts professionnels et économiques que les travailleurs peuvent défendre grâce au droit de grève comprennent non seulement l'amélioration des conditions de travail et les autres revendications collectives d'ordre professionnel, mais aussi « la recherche de solutions aux questions de politique économique et sociale » (Ibid., paragr. 479 ). Dans le même ordre d'idées, il estime que les travailleurs et leurs organisations doivent pouvoir manifester le cas échéant leur mécontentement sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres dans un cadre plus large que celui des seuls conflits du travail susceptibles de déboucher sur une convention collective (Ibid., paragr. 484). Leur action doit se limiter toutefois à l'expression d'une protestation sans viser à troubler la tranquillité publique (BIT, 1979, 190e rapport, paragraphe 450). Dans cette perspective, « la déclaration d'illégalité et l'interdiction

d'une grève nationale déclenchée pour protester contre les effets sociaux de la politique économique du gouvernement constituent une grave violation de la liberté syndicale » (Recueil, paragr. 493).

Les principes rappelés ici s'appliquent, relevons-le, aux grèves de caractère local comme aux grèves générales, lesquelles ont toujours, par nature, un aspect politique.

La Commission des experts abonde dans le même sens en retenant que [...] les organisations chargées de défendre les intérêts socio-économiques et professionnels des travailleurs devraient en principe pouvoir utiliser la grève pour appuyer leur position dans la recherche de solutions aux problèmes posés par les grandes orientations de politique économique et sociale qui ont des répercussions immédiates pour leurs membres et, plus généralement, pour les travailleurs, notamment en matière d'emploi, de protection sociale et de niveau de vie (Etude, paragr. 165).

Les grèves de solidarité concernent la question de savoir si les travailleurs peuvent faire grève pour des raisons d'ordre professionnel, socio-économique ou syndical qui ne les touchent pas eux-mêmes de façon directe et immédiate.

Dans une étude qui remonte à 1983, la commission d'experts juge qu'« une interdiction générale des grèves de solidarité [qu'elle définit comme des actions « se greffant sur une grève déjà engagée par d'autres travailleurs »] risquerait d'être abusive et que les travailleurs devraient pouvoir avoir recours à de tels mouvements pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale » (BIT, 1983b, paragr. 217).

C'est ce principe qu'applique le Comité de la liberté syndicale en 1987, dans une affaire où il est amené à examiner les dispositions d'un décret qui, sans interdire les grèves de solidarité, les réglementerait en limitant les possibilités de recours à ce type d'action.

Il relève que, si certaines dispositions peuvent se justifier pour des raisons administratives (notification de la grève aux autorités du travail) ou des raisons de sécurité dans l'entreprise (interdiction d'accès aux agitateurs et aux briseurs de grève), « d'autres, en revanche, telles que la limitation géographique ou sectorielle des grèves de solidarité (excluant [...] des grèves générales de ce type) ou leur limitation dans le temps ou dans la fréquence, constituent un obstacle sérieux au déclenchement de tels mouvements » (BIT, 1987, 248e rapport, paragr. 417-418).

Si certaines grèves – comme les grèves politiques et les grèves de solidarité – en sont tout à fait indépendantes, d'autres sont liées à la procédure de négociation collective. A propos des secondes, le Comité de la liberté syndicale déclare que les grèves « décidées systématiquement longtemps avant que les négociations aient lieu ne tombent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale » (Recueil, paragr. 481). En ce qui concerne les conflits portant sur la reconnaissance des syndicats en vue de la négociation, l'interdiction de la grève n'est pas conforme à ces mêmes principes (Ibid., paragr. 488). Quant aux conflits qui concernent le niveau de négociation, le comité juge que :

« les dispositions légales qui interdisent les grèves liées au problème de l'application d'un contrat collectif à plus d'un employeur sont incompatibles avec les principes de la liberté syndicale [...] ; les travailleurs et leurs organisations devraient pouvoir déclencher une action de revendication à l'appui de tels contrats (Ibid., paragr. 490). Les travailleurs et leurs organisations devraient être en mesure de recourir à des actions collectives (grèves) pour obtenir des contrats collectifs liant plusieurs employeurs (Ibid., paragr. 491). »

Cela dit, le comité ne juge pas, on l'a vu, que le droit de grève doive se limiter aux différends susceptibles de déboucher sur une convention collective : « les travailleurs et leurs organisations doivent pouvoir manifester, le cas échéant, dans un cadre plus large leur mécontentement éventuel sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres » (Ibid., paragr. 484).

Le comité déclare de même que « l'interdiction des grèves non liées à un conflit collectif auquel les travailleurs ou le syndicat seraient parties est contraire aux principes de la liberté syndicale (Ibid., paragr. 489). La commission d'experts partage cet avis, comme nous l'avons vu à propos des grèves politiques et des grèves de solidarité.

La commission s'exprime plus longuement sur les systèmes qui imposent la paix du travail pendant la durée de validité des accords collectifs, en vertu de la législation, des accords eux-mêmes ou des règles fixées par les décisions de justice ou les sentences arbitrales :

« De nombreuses législations ne prévoient pas de restrictions en ce qui concerne le moment où une grève peut être déclenchée, sauf à respecter les délais de préavis fixés par la loi. D'autres régimes de relations professionnelles sont fondés sur une philosophie radicalement différente, où la conven-

tion collective est conçue comme un traité de paix sociale à durée déterminée durant laquelle la grève et le lock-out sont interdits aux termes de la loi elle-même, les travailleurs et les employeurs disposant en contrepartie d'un mécanisme d'arbitrage. Le recours à la grève n'est généralement possible dans ces systèmes que comme moyen de pression en vue de l'adoption d'une première convention ou de son renouvellement. La commission considère que ces deux options sont toutes deux compatibles avec la convention [no 87] et qu'il est préférable de laisser ce choix à la législation et à la pratique de chaque Etat. Toutefois, dans l'un ou l'autre système, il ne devrait pas être impossible pour les organisations de travailleurs de mener une grève pour protester contre la politique économique et sociale du gouvernement, en particulier lorsque la protestation ne vise pas uniquement cette politique mais également les effets qu'elle peut avoir sur certaines clauses d'une convention collective (par exemple, les effets d'une politique salariale imposée par le gouvernement sur les clauses monétaires d'une convention). »

Compte tenu des développements ci-dessus, la CSL propose de rédiger le texte comme suit :

*« Le droit de grève est le droit reconnu à tout travailleur et s'exerce collectivement. Il constitue un moyen légitime pour promouvoir et défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs. »*

*L'exercice de ce droit peut être régi par la loi. »*

Ceci présuppose entre autres que les dispositions du Code du travail sur les rapports collectifs de travail et autorisant le droit de grève uniquement dans le cadre de conventions collectives et seulement après l'établissement du procès-verbal de non-conciliation doivent être modifiées au bénéfice d'un article qui, en tenant compte des développements de l'OIT, règle les conditions d'exercice du droit de grève telles que l'obligation de donner un préavis de grève, l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour l'observation des prescriptions de sécurité et la prévention des accidents, l'obligation d'assurer un service minimum dans certains cas et l'obligation de respecter la liberté de travail à l'endroit des non-grévistes.

#### *Article 41 La protection en cas de licenciement justifié (non prévue par la PR)*

La protection en cas de licenciement injustifié est assurée par le Code du travail luxembourgeois. La CSL est toutefois d'avis qu'il faudra assurer cette protection au niveau constitutionnel afin d'éviter une suppression d'une telle protection du jour au lendemain en raison de mesures de consolidation budgétaires telle que pratiquée par les gouvernements en Espagne, au Portugal ou en Grèce.

Voilà pourquoi la CSL propose de reprendre le texte de l'article 30 de la CDF :

*« Tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié. Les modalités sont réglées par la loi. »*

#### *Article 42 Des conditions de travail justes et équitables (non prévues par la PR)*

A l'instar de la protection en cas de licenciement injustifié, le Code du travail prévoit également des dispositions garantissant au salarié des conditions justes et équitables tant au niveau de la sécurité et de la santé au travail qu'au niveau de la durée du travail. Etant donné qu'il s'agit de prémisses inhérentes à toute activité professionnelle, des conditions de travail justes et équitables ne constituent que l'expression de la dignité humaine, condition sine qua non de l'épanouissement du citoyen au travail.

En s'inspirant de l'article 4 de la Charte sociale européenne révisée et de l'article 31 CDF, la CSL propose de reprendre l'article 31 CDF qui est de la teneur suivante :

*« (1) Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité. »*

*(2) Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés. »*

*(3) Les modalités de ces droits sont déterminées par la loi. »*

#### *Article 43 Le droit d'accès aux services de placement (non prévu par la PR)*

L'inscription du droit pour tous d'accéder à un service gratuit de placement est prévu à l'article 29 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce droit participe à la réalisation progressive des droits sociaux fondamentaux des travailleurs au sein de l'Union. Cette disposition se fonde sur

la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 et sur l'article 1§3 la Charte sociale européenne de 1961. Ces textes, avec les Conventions n° 88, 96 et 181 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) forment en effet l'essentiel du contexte juridique international dans lequel s'inscrit l'article commenté. Préalable à l'exercice effectif du droit au travail et de nature à faciliter l'exercice du droit de rechercher un emploi dans tout Etat membre de l'Union, le droit de tous d'accéder à un service gratuit de placement engage les Etats membres à créer ou maintenir de tels services sur leur territoire aux conditions du droit communautaire et international applicables. Le recours, garanti, au service gratuit de placement ne constitue cependant qu'un aspect de la recherche d'un emploi. Dans le cadre de celle-ci comme dans le cadre de l'exercice de l'activité à laquelle elle est destinée à mener, il importe que les droits (sociaux) fondamentaux de l'individu soient respectés.

La CSL estime que ce droit est fondamental pour la personne à la recherche d'un emploi, ce d'autant plus que le législateur luxembourgeois par le biais de la loi du 31 juillet 2012 sur les mesures temporaires en matière d'emploi et de chômage permet dorénavant aux entreprises intérimaires d'offrir ce service au risque que la gratuité et l'universalité des services de placement soit mise en cause en violation de la Convention OIT C96 ratifiée par le Luxembourg.

D'où l'intérêt d'ancrer ce droit dans la Constitution en reprenant l'article 29 CDF :

*« Toute personne a le droit d'accéder à un service gratuit de placement. Ce droit est organisé par la loi. »*

*Article 44 Le droit de vivre dignement (article 31 quater de la PR)*

La CSL salue que l'auteur de la PR a repris quasiment intégralement la proposition de texte formulée dans son avis initial. En effet, le droit à un logement approprié n'est qu'un aspect de l'obligation de l'Etat de lutter contre la pauvreté. La CSL est d'avis qu'il faudra mettre en exergue la dignité de l'individu et citer le droit à un logement approprié comme une obligation principale à charge de l'Etat, mais non pas exclusive dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. A l'échelle mondiale, ce sont notamment l'article 25§1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et l'article 11§1 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies du 16 décembre 1966 ainsi que l'article 31 de la Charte sociale européenne qui garantissent le droit au logement.

S'agissant de la mise en œuvre de ce droit, l'Etat n'a pas une obligation de résultat à l'égard de toute personne, mais une obligation de moyen consistant à promouvoir la construction et la mise à disposition de logements à coût modéré, à promouvoir l'épargne logement et la régulation des prix de loyers afin de faciliter l'accès à la propriété d'un logement pour les familles aux revenus modestes.

Le droit à un logement approprié est un aspect de la dignité de l'individu, mais pas le seul. Pour ne citer que le droit à un revenu d'inclusion sociale. D'où l'intérêt d'insérer après le « et » le bout de phrase « le droit de vivre dans un logement approprié » l'adverbe « notamment » de sorte que le texte s'énonce comme suit :

*« Toute personne a le droit de disposer des moyens lui permettant de vivre dignement et notamment le droit de vivre dans un logement approprié. »*

*Article 45 Le droit à un environnement humain et naturel sain, la lutte contre le dérèglement climatique et le bien-être des animaux (article 31 quinquies de la PR)*

La CSL considérant que le droit à un environnement humain et naturel sain, la lutte contre le dérèglement climatique et la protection et le bien-être des animaux est bien plus, à l'instar des autres droits énoncés ci-avant dans la présente sous-section, qu'un objectif à valeur constitutionnelle, mais un droit socio-économique, elle propose de reprendre le libellé de l'article 31 quinquies de la PR qui est de la teneur suivante :

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

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

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

*Article 46 L'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel (l'article 31sexies de la PR)*

La CSL renvoie au commentaire de l'article de la PR qui s'inspire de l'article 23 de la Constitution belge. Selon le commentaire, l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel, c'est-à-dire le droit de tous les résidents d'être initiés, de contribuer et de participer aux activités culturelles, sans distinction de nationalité, d'âge, de sexe ou de situation économique et sociale. Une partie de la population, qu'elle souffre d'un handicap ou qu'elle vive dans une situation économique ou sociale difficile, est exclue de la vie culturelle. Or la culture, constituant un outil de développement des capacités individuelles et collectives et jouant un rôle important dans la lutte contre l'exclusion sociale, doit être rendue accessible à tous. D'où l'intérêt de garantir l'accès de chaque individu à toute forme de culture, faute de quoi, l'épanouissement personnel ne sera pas possible.

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

*« L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.*

*L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel. »*

*Article 47 La promotion de la liberté de la recherche scientifique (l'article 31 septies de la PR)*

Cet article introduit une obligation supplémentaire pour l'Etat qui est celle de la promotion de la liberté de la recherche scientifique. Sachant qu'à l'instar des autres droits et libertés figurant sous la section 2, la liberté de la recherche scientifique n'est pas absolue, elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science.

*« L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique. »*

Sous-section 3 De la limitation des libertés et droits  
figurant sous la sous-section 1 et la sous-section 2

*Article 46 (article 30 de la PR prévoyant la limitation pour les seules libertés publiques)*

Contrairement aux droits fondamentaux consacrés dans la section 1 lesquels sont intangibles, les libertés publiques contenues dans la section 2 sont des droits conditionnels et peuvent souffrir tantôt des dérogations tantôt des restrictions, tantôt les deux à la fois.

Dans les champs respectifs des droits concernés, le niveau de protection garanti par la Constitution ne saurait être inférieur au plus grand dénominateur commun.

Voilà pourquoi la CSL propose d'introduire une „clause transversale“ dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1er de la Charte de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droits subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'introduction de cette disposition transversale dans le texte même de la Constitution permettrait d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi. Le libellé de cet article nouveau est calqué sur les dispositions afférentes de la Charte de l'Union européenne. Celle-ci évoque la nécessité d'une loi pour apporter des limitations aux libertés individuelles. Pareille précision n'est de l'avis de la CSL pas nécessaire dans le présent contexte, alors que toutes les dispositions des articles de la section sous examen qui prévoient des restrictions aux libertés y énoncées renvoient de façon expresse à la loi. Par ailleurs, la CSL suggère de s'inspirer des articles pertinents de la Convention européenne qui font référence au caractère nécessaire desdites limitations „dans une société démocratique“. L'article reprend l'article 30 de la PR en ajoutant toutefois les limitations non seulement aux libertés publiques mais également celles concernant les droits économiques, sociaux et culturels de sorte qu'il y a lieu de consacrer une sous-section particulière, en l'espèce, la sous-section 3, aux limitations de ces droits et libertés. Le texte prend la teneur suivante :

*« Toute limitation de l'exercice des libertés et droits figurant sous la section 2 doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être*

*apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »*

Luxembourg, le 29 juin 2021

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*Le Présidente,*  
Nora BACK

\*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

### **RESUME STRUCTURE**

*La proposition de loi sous avis vise à réviser le chapitre II de la Constitution. Alors que les révisions constitutionnelles concernent traditionnellement des articles ponctuels, la proposition de loi sous avis est inédite dans la mesure où elle fait partie d'une série de propositions visant la révision complète de la Constitution.*

*Une série de concepts nouveaux, notamment ceux regroupés dans la section 4 ayant trait aux « objectifs à valeur constitutionnelle » est introduite. Si la Chambre des Métiers rejoint les auteurs dans leur appréciation que ces objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct, elle estime pour sa part que ce n'est le cas que dans la mesure où le verbe promouvoir est utilisé. Or, elle se pose la question de savoir quelle est la normativité des objectifs de valeur constitutionnelle lorsque les formulations utilisées commandent plus qu'ils ne recommandent ? La Chambre des Métiers se permet donc de soulever une certaine ambiguïté entre la clarté des dispositions imposant des obligations au législateur et la faible normativité que les auteurs attribuent à ces objectifs.*

*Les questions liées à la rédaction de la proposition de loi ne sont pas simplement d'ordre juridique ou technique mais revêtent également une dimension proprement politique ; qu'il s'agisse de l'opportunité de procéder par tranches pour aboutir à une réforme globale de la Constitution ; d'y définir une nouvelle vision sociale et de cohésion sociale ; ou de la manière de s'assurer de l'acceptance de la nouvelle Constitution dans l'opinion publique.*

*La proposition de loi sous avis a vocation d'être à la fois le miroir et la boussole de notre société, de sorte qu'aussi bien la perte d'adéquation des concepts écartés avec l'orientation proclamée moderne de la Constitution nouvelle, que le bien-fondé de la reprise de certains concepts ou de certains articles méritent l'exposition des motivations subjacentes de la part des auteurs. La Chambre des Métiers regrette que de nombreuses choses qui auraient mérité d'être dites ne le sont en effet pas ; et la référence fait par les auteurs au projet de loi 6030 de 2009 ne supplée pas à ce vide.*

*Elle suggère concrètement de consacrer plus en détail à l'endroit de la liberté du commerce et de l'industrie, le statut des personnes qui par leur activité économique d'entrepreneur indépendant sont le moteur de toute l'économie nationale et contribuent à l'évolution du pays. De la sorte, la Chambre des Métiers demande pour sa part que l'artisanat et le travailleur indépendant soient mentionnés à l'endroit de l'article 28 du texte de la proposition de Constitution révisée.*

\*

Par sa lettre du 6 mai 2021, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de la proposition de loi reprise sous rubrique.

\*

## 1. CONSIDERATIONS GENERALES

### 1.1. Observations de droit constitutionnel

La Constitution luxembourgeoise est le pilier juridique de notre nation.

Il s'agit d'une norme dont la valeur hiérarchique s'impose au législateur alors que ce dernier peut prendre lui-même l'initiative de la modifier.

A l'époque, avant la révision de l'article 114 de la Constitution le 19 décembre 2003, une révision constitutionnelle ne pouvait intervenir sans que la déclaration de révision, qui devait toujours précéder la révision proprement dite, n'entraîne la dissolution automatique de la Chambre. Depuis lors, la Chambre des Députés n'a plus l'obligation de déclarer les articles de la Constitution qui sont révisables et de se dissoudre, mais les révisions de la Constitution doivent encore être votées à la majorité de deux tiers des suffrages avec la possibilité de déclencher un référendum en remplacement du 2<sup>e</sup> vote. Alors que les révisions constitutionnelles concernaient traditionnellement des articles ponctuels, la proposition de loi sous avis est inédite dans la mesure où elle fait partie d'une série de proposition visant la révision complète de la Constitution<sup>1</sup>.

A cet égard, la Chambre des Métiers évoque un principe proclamé par Montesquieu, penseur politique 1689 à 1755 qui est à l'origine du principe de distinction des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et selon lequel « il ne faut toucher à la Constitution qu'avec une main tremblante ».

Pour expliquer le sens de cette citation, il est utile de se rappeler les quatre grandes catégories de normes du droit :

- les normes du droit international, qui engagent l'État dans l'ordre juridique international et qui, comme telles, s'imposent à toutes les normes du droit interne ;
- les normes du droit constitutionnel, qui s'imposent à toutes les normes internes inférieures ;
- les normes de nature législative, adoptées par le pouvoir législatif selon une forme solennelle, et
- les normes à caractère réglementaire, qui relèvent de la compétence du pouvoir exécutif.

Le fait de toucher à la Constitution d'une manière aussi profonde que le font les auteurs de la proposition de loi sous avis et des propositions y connexes comporte aux yeux de la Chambre des Métiers un risque latent de conflits, aussi bien avec les normes supérieures, qu'avec les normes inférieures. Quoique le respect de cette hiérarchie soit pour ce faire, d'une part, surveillé par une institution incontournable de la procédure législative qu'est le Conseil d'Etat ; et d'autre part, sanctionné par une institution faisant autorité qu'est la Cour constitutionnelle, il est à craindre que l'introduction de nouveaux concepts ne mènent non seulement dans un premier temps, mais même à long terme, à des insécurités juridiques.

Les auteurs de la proposition déclarent leur volonté de moderniser et de compléter la Constitution actuelle. A cet effet, ils ajoutent une série de nouveaux concepts, pour la formulation desquels ils se sont inspirés de textes constitutionnels étrangers et de textes internationaux.

La proposition de loi sous avis introduit notamment une série de concepts nouveaux dont notamment ceux regroupés dans la section 4 ayant trait aux « objectifs à valeur constitutionnelle ».

Si la Chambre des Métiers rejoint les auteurs dans leur appréciation que ces objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct, elle estime pour sa part que ce n'est le cas que dans la mesure où le verbe promouvoir est utilisé. Par exemple, *l'Etat promeut la protection du patrimoine culturel ; l'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique*, ou encore, *l'Etat promeut le dialogue social*. Ces objectifs ont pour destinataire les pouvoirs publics et avant tout le législateur, mais non les particuliers.

Or, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir quelle est la normativité des objectifs de valeur constitutionnelle lorsque les formulations utilisées commandent plus qu'ils ne recommandent? Par exemple lorsque les verbes reconnaître et garantir sont utilisés ; tel « *l'Etat reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.* » Ou bien, « *L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.* ».

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 7700, Proposition de révision des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution  
 Proposition de loi n° 7575, Proposition de révision du chapitre VI de la Constitution  
 Proposition de loi n° 7755. Proposition de révision du chapitre II de la Constitution

En outre, le texte sous avis comporte à plusieurs endroits clairement l'obligation pour l'Etat de veiller au respect de droits, voire de garantir des droits. La Chambre des Métiers se permet donc de soulever une certaine ambiguïté entre la clarté des dispositions et la faible normativité que les auteurs attribuent à ces objectifs, les qualifiant d'obligations de moyens ; qui est par ailleurs une notion complexe développée par la jurisprudence du droit privé, alors que la souveraineté du droit constitutionnel relève d'une autre branche de droit.

En France, les objectifs de valeur constitutionnelle sont des orientations dégagées par le Conseil constitutionnel données au législateur. Ils n'énoncent pas de droits mais permettent au Conseil constitutionnel de limiter certains principes constitutionnels dans le but de rendre certains autres droits constitutionnels effectifs. Au Luxembourg, les objectifs de valeur constitutionnelle sont en revanche inscrits dans la Constitution et sont des normes juridiques à part entière qui déterminent la conduite du législateur de manière impérative.

Ainsi, la Chambre des Métiers estime que l'ambiguïté normative des objectifs de la section 4 laisse à être dissipée. A titre d'illustration de cette ambiguïté, elle se pose la question de savoir quelle est la différence normative entre la disposition « *L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes* »<sup>2</sup> et « *L'Etat veille au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale*.<sup>3</sup> » ? En effet, la seconde disposition semble plus précise et contraignante que la première ; alors qu'il ne s'agit que d'un objectif de valeur constitutionnelle et la première d'une liberté fondamentale.

Plus importante encore, est la question de savoir quelle est la portée individuelle de chaque objectif de valeur constitutionnelle, surtout lorsque les formulations utilisées commandent plus qu'ils ne recommandent. Faut-il s'attendre à ce que le moyen de l'exception d'inconstitutionnalité va devenir un argument standard devant nos tribunaux et que la Cour constitutionnelle sera submergée de questions préjudicielles afin de trancher ses questions ? Par exemple ; quel effet faut-il accorder à la disposition « *L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement*. » ? Cette disposition ne vise-t-elle pas chaque enfant et ne lui confère-t-elle pas un droit individuel de réclamer cette protection ? En conséquence, l'enfant ne peut-il pas demander un dédommagement par l'Etat, notamment lorsqu'il a été la victime d'une infraction ou d'un méfait en raison du fait qu'il n'a pas bénéficié « *des mesures et des soins nécessaires* » de la part de l'Etat ou que les mesures existantes sont insuffisantes dans certains domaines ?

## 1.2. Considérations d'opportunité

En outre de ces considérations juridiques, les questions liées à la rédaction de la proposition de loi ne sont pas simplement d'ordre technique mais revêtent une dimension proprement politique ; qu'il s'agisse de l'opportunité de procéder par tranches pour aboutir à une réforme globale de la Constitution ; d'y définir une nouvelle vision sociale et de cohésion sociale ; ou de la manière de s'assurer de l'acceptance de la nouvelle Constitution dans l'opinion publique.

En effet, la proposition de loi sous avis procède à une refonte foncière du chapitre 2 de la Constitution sur les libertés publiques et les droits fondamentaux qui déterminent les traits marquants de notre société. Le texte sous avis est sensé en même temps refléter et diriger notre vie sociale. Un large consensus de la société civile luxembourgeoise pour une nouvelle Constitution est donc de mise.

Les choix de fixer tels concepts dans la Constitution plutôt que tels autres ne sont pas neutres, d'autant plus que les Luxembourgeois bénéficient de la protection des droits fondamentaux garantis par des traités internationaux que le Luxembourg a ratifié et inclus dans son droit positif, dont notamment les convention conclues sous l'égide de l'ONU ; la Convention européenne des droits de l'homme ; et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ainsi, le concept de la « dignité humaine » ; celui du « droit à l'intégrité physique et mentale » ; ou encore la présomption d'innocence<sup>4</sup> sont expressément introduits dans la proposition de texte constitutionnel sous avis.

<sup>2</sup> Art. 11 (3), al. 2 du texte de la proposition de Constitution révisée sous avis

<sup>3</sup> Art. 31. al.1 du texte de la proposition de Constitution révisée sous avis

<sup>4</sup> Article 6 alinéa 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales



D'autres concepts empruntés aux traités internationaux, telle l'interdiction de la discrimination<sup>5</sup>, semblent même se voir attribuer une nouvelle signification. En remplacement de la définition précise des critères discriminants compris dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les auteurs introduisent une nouvelle définition relativement large, comme suit : « Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles ». Les contours du principe de non-discrimination luxembourgeois semblent indéterminés et ses limites restent à être fixées par la Cour constitutionnelle.

D'autres libertés sont toutefois bien circonscrites, par exemple, la garantie de la liberté individuelle<sup>6</sup>. On y retrouve des modalités de protection minutieuses qu'on situerait plutôt dans le Code de procédure criminelle, telle la disposition « *Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.* » ou encore « *Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté* ». Nonobstant cette précision remarquable que la Chambre des Métiers salue, elle se pose la question de savoir, d'une part, s'il est opportun d'entrer dans un tel détail ; et si oui, s'il n'est pas opportun, d'autre part de consacrer autant de soin aux limitations d'autres libertés, telle celle du commerce et de l'industrie.

Entre parenthèses, le fait que la personne arrêtée en cas de flagrant délit doit être informée sans délai des accusations portées contre elle, devrait encore être précisée par l'ajoute des termes « par le Parquet » ; ou bien il serait opportun de remplacer « sans délai » par la formulation consacrée « dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend »<sup>7</sup>.

Encore d'autres libertés sont reprises mot pour mot de la Constitution actuelle, sans commentaires de la part des auteurs et sans explications portant sur les tenants et aboutissants. Quelle est par exemple la portée de la disposition « *Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.* »<sup>8</sup> ? Cette formulation est la reprise de l'article 110 de la Constitution actuelle. Cette version est issue d'un débat en 1983 au sujet de la formule « ainsi que Dieu me soit en aide » qui était prévue pour la prestation de serment par le Grand-Duc, le régent, les députés et les fonctionnaires. Quelle devient la portée de cette disposition qui se retrouve dans la proposition sous avis sous la section « Des libertés publics » ? La Chambre des Métiers regrette l'absence de tout commentaire de la part des auteurs à ce sujet.

Encore d'autres libertés sont reprises en changeant de formulation et sans que les auteurs n'exposent non plus le nouveau concept ou la distinction par rapport à l'actuelle disposition. Ainsi, l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle exprime un engagement social claire en faveur des personnes handicapées<sup>9</sup>, alors que la nouvelle disposition : « *Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits* » semble inodore et incolore, voire superfétatoire. En effet, cette disposition est précédée de la disposition que « *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.* » ; quelle est alors la portée de la répétition subséquente excipant que la personne handicapée a le droit de jouir des droits ? La Chambre des Métiers plaide en faveur du maintien de l'actuelle formulation visant « *l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap* ».

La Chambre des Métiers se doit également de soulever que certains concepts présents dans la Constitution actuelle ne sont pas repris dans la Constitution nouvelle, sans que les auteurs n'expliquent cette façon de faire non plus.

En tout état de cause, la proposition de loi sous avis a vocation d'être à la fois le miroir et la boussole de notre société, de sorte qu'aussi bien la perte d'adéquation des concepts écartés avec l'orientation proclamée moderne de la Constitution nouvelle, que le bien-fondé de la reprise de certains concepts ou de certains articles méritent l'exposition des motivations subjacentes de la part des auteurs. La

5 Article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

« Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. ... »

6 Article 12 du texte de la proposition de Constitution révisée sous avis

7 Article 5, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme

8 Article 17 du texte de la proposition de Constitution révisée sous avis

9 Art. 11 (5) de la Constitution : « *La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.* »

Chambre des Métiers regrette que de nombreuses choses qui auraient mérité d'être dites ne le sont en effet pas. L'indication des auteurs que la présente proposition s'inscrit dans une démarche de modernisation de la Constitution actuelle, initiée par la proposition de révision n° 6030 déposée en 2009 ne supplée pas à ce vide.

Ainsi, elle suggère pour sa part de consacrer plus en détail à l'endroit de la liberté du commerce et de l'industrie<sup>10</sup>, le statut des personnes qui par leur activité économique d'entrepreneur indépendant sont le moteur de toute l'économie nationale, et contribuent à l'évolution du pays. Contribuable, créateur d'emploi et de richesses nationales, justiciable de normes sociales et fiscales de plus en plus ardues ; l'entrepreneur mérite d'être mentionné expressément dans la Constitution à l'instar des autres partenaires sociaux, tels les syndicats et l'exercice du droit de grève ; les travailleurs et la protection de leur santé et de leurs droits ; le droit au travail et la promotion du dialogue social ; ou encore les emplois publics. Pourquoi la Constitution se tait au sujet des travailleurs indépendants qui constituent indéniablement une partie des forces vives de la nation ; malgré leur statut social boiteux qui ne connaît pas de limitation en heures de travail ; pas de revenu de remplacement légal immédiat en cas de maladie, pas de chômage partiel en cas de fermeture d'entreprise pour intempérie ou pandémie ?

De la sorte, la Chambre des Métiers demande que l'artisanat et le travailleur indépendant soient du moins mentionnés dans la Constitution et d'ajouter à l'endroit de l'article 28 du texte de la proposition de Constitution révisée :

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

**La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs indépendants sont déterminés par la loi.** »

\*

## 2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

A l'exception des observations formulées ci-dessus au sujet des divers articles mentionnés, la Chambre des Métiers ne procède pas à un commentaire article par article.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver la proposition de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 9 juillet 2021

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS

\*

<sup>10</sup> Article 28 du texte de la proposition de Constitution révisée sous avis

## AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(16.7.2021)

Par dépêche du 6 mai 2021, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de révision constitutionnelle spécifiée à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs y joint, cette proposition de révision s'inscrit dans la démarche arrêtée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés, qui consiste à procéder par étapes à une révision de la Constitution actuelle au lieu d'effectuer une révision d'ensemble devant aboutir à une Constitution nouvelle.

Cette façon de procéder a été examinée et critiquée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis n° A-3441 du 26 mars 2021 portant sur la proposition de révision des chapitres I<sup>er</sup>, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Elle renvoie donc à cet avis concernant sa position à ce sujet.

La proposition de révision sous avis prévoit une refonte du chapitre II de la Constitution actuelle, portant sur les droits fondamentaux et les libertés publiques. Elle reprend, sans cependant le signaler spécifiquement, la plupart des textes de la proposition de révision n° 6030, qui avait fait l'objet de plusieurs avis successifs de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, auxquels elle renvoie.

La Chambre regrette la brièveté, voire la pauvreté des explications et commentaires fournis dans le dossier sous avis sur les modifications y proposées. Des explications et commentaires plus soutenus auraient permis de mieux saisir les raisons et les finalités de ces modifications.

Les différents articles du chapitre II, tel que modifié par le texte sous avis, appellent les observations suivantes.

### *Ad articles 9 à 9ter*

Les articles relatifs à la nationalité et aux droits politiques avaient fait l'objet d'une section 3, inscrite au chapitre I<sup>er</sup>, dans la dernière version de la proposition de révision n° 6030 (doc. parl. n° 6030<sup>30</sup>)

Il est regrettable que le chapitre II du texte sous avis commence par les dispositions relatives à la nationalité et aux droits politiques, alors que les nouveaux articles portant notamment sur l'inviolabilité de la dignité humaine sont relégués dans la section 2. La structuration inverse aurait été plus logique.

### *Ad articles 10 à 10ter*

La dignité de la personne humaine constitue la base des droits fondamentaux. Dans une Constitution moderne, le chapitre sur les droits fondamentaux ne peut commencer autrement que par l'énonciation du principe de l'inviolabilité de la dignité humaine et par l'affirmation des droits intangibles, à savoir l'intégrité physique et mentale de la personne humaine, le droit à la vie, le droit de ne pas être torturé et de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude ainsi que le droit à la non-rétroactivité de la loi pénale. Ces droits expriment la valeur du respect de la dignité humaine inhérente à toute personne. Il est incontournable de mettre ces droits au premier plan dans une Constitution moderne.

Tout lecteur du texte constitutionnel prévu par la proposition de révision sous avis qui ne connaît pas les manœuvres politiques qui ont conduit à la structuration nouvelle de la Constitution actuelle pourrait interpréter l'ordonnancement du chapitre II comme la volonté du Constituant d'accorder à la nationalité luxembourgeoise et aux droits politiques un rang de priorité par rapport aux droits fondamentaux.

Pour éviter cela, les dispositions de la section 1<sup>re</sup> devraient être placées après celles des sections 2 à 4 du chapitre II, de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

### *Ad article 11*

Le paragraphe (1) de l'article sous rubrique maintient la formulation selon laquelle „les Luxembourgeois sont égaux devant la loi“. La Chambre estime que ce texte mérite d'être adapté

puisqu'il n'est plus en accord avec le droit européen et les traités internationaux ratifiés par le Luxembourg.

Le paragraphe (2), qui prévoit que „*nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles*“, reste très vague. Ce paragraphe pourrait être précisé en s'inspirant, entre autres, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui interdit toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion, les convictions, les opinions politiques ou autres, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Quant au paragraphe (4), relatif aux personnes handicapées, il convient de rappeler que le Luxembourg a approuvé par la loi du 28 juillet 2011 la Convention relative aux droits des personnes handicapées, fait à New York le 13 décembre 2006. Cette Convention affirme l'égalité de jouissance de tous les droits de l'homme par les personnes handicapées et exclut toute discrimination basée sur le handicap. Elle oblige les États signataires à garantir et à promouvoir le plein exercice des droits en faveur des personnes handicapées. En présence du texte exhaustif de la Convention précitée, l'ajout du paragraphe (4) à l'article 11 n'apporte guère de plus-value aux droits des personnes handicapées. On peut même considérer que le texte de ce paragraphe (4) est moins contraignant pour l'État que l'article 41 de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030, imposant à l'État de veiller à l'égalité de jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.

#### *Ad article 11bis*

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à son avis n° A-3441 du 26 mars 2021 sur la proposition de révision des chapitres I<sup>er</sup>, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Pour la Chambre, la disposition sur les non-Luxembourgeois, actuellement inscrite à l'article 111 de la Constitution, pourrait utilement faire l'objet d'une section nouvelle à inscrire au chapitre I<sup>er</sup>.

#### *Ad article 12*

Il est proposé de compléter le paragraphe (3) de cet article par une disposition nouvelle portant sur la présomption d'innocence. Ladite disposition reprend le libellé de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve quant au principe l'ajout relatif à la présomption d'innocence. Toutefois, elle donne à considérer que le texte peut prêter à discussion. En effet, la culpabilité n'est pas „légalement établie“, c'est-à-dire par la loi, mais elle l'est conformément à la loi par les juridictions.

L'article 32, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse par exemple exprime le principe de la présomption d'innocence avec plus de précision, en prévoyant que „*toute personne est présumée innocente jusqu'à ce qu'elle fasse l'objet d'une condamnation entrée en force*“. La Chambre suggère de s'inspirer de cette disposition pour clarifier le libellé de l'article 12, paragraphe (3), alinéa 2, du texte sous avis.

#### *Ad article 14*

Concernant l'article 14, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne de lire à l'exposé des motifs joint au dossier sous avis que „*les principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines sont introduits*“. En effet, le principe de la légalité des peines est déjà prévu à l'article 14 de la Constitution actuellement en vigueur.

Ensuite, la Chambre constate que, selon le texte sous avis, l'article 14 figure dorénavant dans la section 3, relative aux libertés publiques. La légalité des peines n'est toutefois pas une liberté publique, mais un principe fondamental du droit, qui est également consacré par un certain nombre de textes internationaux. La Chambre se demande dès lors si l'article 14 ne devrait pas être déplacé dans la section 2, traitant des droits fondamentaux.

#### *Ad article 31quinquies*

Le nouvel article 31quinquies reprend pour partie les dispositions de l'article 11bis de la Constitution actuelle, en y ajoutant que l'État doit garantir la sauvegarde de la biodiversité. De plus, le texte est adapté afin de renforcer la protection des animaux. Ces modifications trouvent l'accord de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

La proposition de révision prévoit en outre de compléter le texte constitutionnel par une nouvelle disposition, selon laquelle „l'État s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique“.

La Chambre signale que la Constitution doit comporter des règles juridiques claires et précises relatives à l'Etat de droit. Sans se prononcer sur les différentes études et théories scientifiques en matière de changement climatique, elle relève qu'il n'existe pas de définition juridique des notions de „dérèglement climatique“ et de „neutralité climatique“. Insérer ces notions vagues dans la Constitution aura pour conséquence de créer un flou juridique, qui pourra le cas échéant mener à des abus au détriment des droits et libertés fondamentaux.

Selon le commentaire des articles, la nouvelle disposition serait inspirée „du projet de loi constitutionnelle qui est actuellement en cours d'instruction en France“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte français est cependant formulé de façon complètement différente et qu'il ne mentionne pas la neutralité climatique.

Qui plus est, le premier alinéa du nouvel article 31quinquies prévoit que „l'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel“. Cette disposition couvre à suffisance les engagements à prendre par l'État en matière de changement climatique.

Au vu de ces considérations, la Chambre demande de supprimer l'alinéa 2 de l'article 31quinquies.

\*

L'article 2 de la proposition de révision sous avis, traitant de l'entrée en vigueur du futur texte, reprend les dispositions des articles 130 à 132 de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030<sup>30</sup> et tient ainsi compte de l'avis du 9 mars 2021 du Conseil d'État sur la proposition de révision des chapitres I<sup>er</sup>, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Cette modification trouve l'accord de la Chambre.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la proposition de révision constitutionnelle lui soumise pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 juillet 2021.

*Le Directeur,*  
G. TRAUFFLER

*Le Président,*  
R. WOLFF

\*

## **AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(12.7.2021)

### **I. REMARQUES GENERALES**

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 12 mai 2021, la proposition de révision du chapitre II de la Constitution.

En date du 19 avril 2021, le SYVICOL a émis son avis<sup>1</sup> relatif à la proposition de révision n°7700. Dans le cadre de cet avis, il a entre autres demandé l'obligation constitutionnelle de tenir un référendum en amont d'une fusion de communes auprès des citoyens concernés, de laisser le pouvoir de dissolution du conseil communal auprès du Chef de l'Etat, plutôt que de l'attribuer au Gouvernement en conseil, et d'ajouter un article à la Constitution pour y ancrer la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL. Finalement, et c'est le sujet qui nous intéresse ici, il s'est prononcé pour le maintien de la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement fondamental.

La proposition de révision sous revue constitue la troisième étape dans le cadre de la révision substantielle de la Constitution et concerne le chapitre dédié aux droits et libertés.

Bien que la proposition de révision n'entende pas opérer un changement brutal avec le texte constitutionnel actuel, le SYVICOL se doit de formuler des remarques par rapport au nouvel article 26, paragraphe 2, relatif à la mise en œuvre de l'enseignement, une compétence partagée actuellement entre l'État et les communes.

\*

### **II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS**

Selon le nouvel article 26, paragraphe 2, « *l'État organise l'enseignement et en garantit l'accès* ». Le SYVICOL constate que l'État s'attribue ainsi deux missions qui sont remplies actuellement, au moins en partie, par les communes.

Il demande que l'implication de ces dernières au niveau de l'enseignement fondamental soit maintenue par une disposition constitutionnelle afférente. En cas de prise en main de tout l'enseignement fondamental par l'État, il s'opposerait à toute participation financière future des communes.

\*

### **III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE**

L'article 26 proposé dispose dans son deuxième paragraphe, première phrase, que « *l'État organise l'enseignement et en garantit l'accès* ». Le commentaire de l'article explique que « *la mission de l'Etat est de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public* ». Il continue que « *la mission d'organisation confiée à l'État comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes* ».

Cette disposition est à mettre en relation avec l'article 23 actuel, dont la première phrase énonce : « L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. »

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du texte ont choisi cette formulation, qui traduit une volonté d'écarter les communes de la mise en œuvre de l'enseignement fondamental. Il a pris note que, selon le commentaire des articles cité ci-dessus, le nouveau texte permettra toujours à l'Etat de confier certaines missions aux communes. Cependant, l'Etat ne pourra pas déléguer celles que la Constitution lui attribue expressément, à savoir l'organisation et la garantie de l'accès à l'enseignement. Le SYVICOL se demande donc si le texte constitutionnel, tel qu'il est proposé, sera compatible avec les lois en

<sup>1</sup> Document parlementaire n°7700<sup>5</sup> / [www.syvicol.lu](http://www.syvicol.lu)

vigueur, et principalement la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui confère aux communes un rôle essentiel dans le cadre – justement – de l'organisation de l'enseignement fondamental et toute une série de missions concrètes<sup>2</sup> lors de la mise en œuvre de ce dernier.

À cela s'ajoute que non seulement la mise à disposition des infrastructures et leur financement<sup>3</sup> incombent aux communes, qui doivent disposer d'un nombre croissant de locaux pour les activités liées directement ou indirectement à l'enseignement fondamental, mais qu'elles financent également l'équipement scolaire, comprenant de plus en plus de matériel informatique dont les coûts font augmenter continuellement les budgets communaux.

Ainsi, les communes participent non seulement à l'organisation de l'enseignement fondamental, mais elles contribuent également à garantir l'accès à l'enseignement en mettant à disposition les infrastructures et l'équipement technique, deux missions que le texte proposé – rappelons-le – attribue directement à l'Etat.

Concernant le rôle des communes dans l'enseignement fondamental, la proposition de révision commentée poursuit d'ailleurs dans la même direction que celle n°7700, qui tend à retirer de l'article 107 la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement fondamental, ce que le SYVICOL a critiqué dans son avis du 19 avril 2021. Estimant que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens et que l'enseignement constitue un des éléments clés de la vie communale, le SYVICOL s'est aligné sur les avis du Conseil d'Etat et du Gouvernement et a demandé le maintien de la participation de la commune à l'organisation, telle qu'elle est prévue dans la Constitution en vigueur.

Pour le SYVICOL, il est inconcevable que les missions actuelles des communes en matière d'enseignement fondamental soient purement et simplement reprises par l'Etat. Il s'oppose dès lors à la formulation de l'article 26, paragraphe 2, et demande son remplacement par une disposition permettant que les communes puissent maintenir leur rôle actuel.

A défaut, si l'Etat veut effectivement prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, alors il est clair que c'est à lui qu'incombera la prise en charge de l'ensemble des coûts, y compris la part relative aux infrastructures et aux équipements supportée actuellement par les communes.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 12 juillet 2021

---

2 Articles 35, 36, 37 et 58 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

3 Article 75 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

