

N° 3923C<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

**PROPOSITION DE LOI**

portant

1. révision des paragraphes (1), (3), (4), (5) et (6), alinéa 1er de l'article 11 de la Constitution;
2. création d'un article 11bis nouveau de la Constitution

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS  
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(15.11.2006)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; MM. Alex BODRY, Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Colette FLESCH, MM. Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Roger NEGRI, Patrick SANTER et Marcel SAUBER, Membres.

\*

**I. LA PROCEDURE DE REVISION**

Le premier projet de révision de l'article 11 de la Constitution a été déposé à la Chambre des députés par Monsieur Georges Margue en date du 19 avril 1994 (doc. parl. 3923).

Ce projet de révision portait sur quatre modifications à apporter à l'article 11 de la Constitution, à savoir:

- la suppression du premier paragraphe prévoyant qu'il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres;
- l'admissibilité aux emplois civils et militaires des étrangers dans les conditions à déterminer par la loi;
- la définition du principe de non-discrimination;
- l'inscription dans la Constitution de la protection de l'environnement humain et naturel.

Cette proposition de révision de l'article 11 de la Constitution a fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat en date du 11 mai 1994.

Le 10 juillet 1998, le président de la Chambre des Députés a transmis au Conseil d'Etat un texte amendé ayant notamment pour objet d'extraire de l'article 11 les dispositions concernant l'admissibilité aux emplois civils et militaires luxembourgeois, en en faisant un article 10bis nouveau. Cette proposition de révision, amendée à trois reprises par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, a fait l'objet de deux avis subséquents du Conseil d'Etat datés au 12 janvier 1999 et au 9 février 1999. Ce projet de révision (doc. parl. 3923A) adopté par la Chambre des Députés est entré en vigueur le 29 avril 1999. Il constitue l'article 10bis de la Constitution.

Dans sa réunion du 20 janvier 1999, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a proposé de modifier, dans le cadre d'un projet de révision 3923B, les paragraphes (1) et (3) à (6) de l'article 11.

Elle a proposé en outre d'y ajouter un paragraphe (2) nouveau sur l'égalité entre femmes et hommes et un paragraphe (7) nouveau concernant la protection de l'environnement. Cette nouvelle proposition de révision a fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'Etat le 27 avril 1999.

Le 21 février 2000, le président de la Chambre des Députés a transmis au président du Conseil d'Etat les amendements proposés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Ces amendements ont fait l'objet d'un deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat le 25 février 2003.

Le 7 octobre 2003 un nouvel amendement de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été transmis au Conseil d'Etat qui a formulé une prise de position dans son troisième avis complémentaire le 16 mars 2004.

Le 26 octobre 2004, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté de nouveaux amendements en relation avec une modification de l'article 11 de la Constitution, dont notamment un ajout ayant trait à la protection des animaux. Ces amendements transmis au Conseil d'Etat le 3 novembre 2004 ont été avisés par la Haute Corporation le 14 février 2006 dans son quatrième avis complémentaire.

Dans sa réunion du 8 février 2006, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé de proposer à la Chambre des Députés d'insérer à l'endroit de l'article 11, paragraphe (2) de la Constitution, un texte nouveau, concernant le principe de l'égalité entre femmes et hommes, avec le libellé suivant:

*„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.“*

Ce texte adopté en seconde lecture par la Chambre des Députés le 21 juin 2006 est devenu la loi du 13 juillet 2006 (Memorial A, No 124 du 19.7.2006).

Le 27 mars 2006, le Président de la Chambre des Députés a transmis au Conseil d'Etat de nouveaux amendements de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (Doc. parl. 3923C). Ces amendements, qui ont fait l'objet d'un cinquième avis complémentaire du Conseil d'Etat le 4 juillet 2006, visaient notamment à transférer les dispositions sur la protection de l'environnement et sur la protection des animaux dans un article 11bis nouveau.

Dans ses réunions du 20 septembre et du 18 octobre 2006, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté le texte de révision de l'article 11 paragraphe (1), (3), (4), (5) et (6) alinéa 1er de la Constitution et de l'article 11bis nouveau de la Constitution.

Le paragraphe (2), ayant fait l'objet de la révision constitutionnelle du 13 juillet 2006 précitée, et les alinéas 2, 3 et 4 du paragraphe (6), ayant été introduits dans la Constitution par la révision du 19 novembre 2004, (doc. parl. 4754), ne sont pas concernés par la révision actuellement proposée à l'endroit de l'article 11 de la Constitution.

Par ailleurs, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a inclus, tout au long de ses discussions et délibérations en relation avec la révision de l'article 11 de la Constitution, les propositions de révision suivantes:

- proposition de révision de l'article 11 de la Constitution concernant la protection des animaux (auteur Madame Renée Wager, doc. parl. 4990);
- proposition de révision de l'article 11 de la Constitution (auteur Monsieur Jean-Paul Rippinger doc. parl. 5292).

Dans sa réunion du 20 septembre 2006, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur de la proposition de loi sous rubrique. La Commission a approuvé le rapport dans sa réunion du 15 novembre 2006.

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

En présentant à la Chambre des Députés une version nouvelle de l'article 11 de la Constitution et en proposant d'y insérer un article 11bis nouveau portant sur la protection de l'environnement et la protection des animaux, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle peut, après 12 années de procédure législative, mettre un terme à une révision constitutionnelle qui n'est pas sans importance. Le délai de douze années de travail législatif peut à première vue paraître excessif. En reprenant la lecture des nombreux amendements ayant fait la navette entre la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et le Conseil d'Etat, l'on constate que la formulation de textes constitutionnels à forte connotation politique dépend à la fois d'un consensus politique très large, indispensable pour modifier la loi fondamentale, et les sollicitudes du Conseil d'Etat pour que le texte constitutionnel respecte „*un impératif de clarté pour donner des orientations sans ambiguïté aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.*“.

L'émergence de la Cour constitutionnelle à la suite de la révision du 12 juillet 1996 et l'appréciation, avec une rigueur certaine, de la conformité des dispositions légales à la Constitution par les juges constitutionnels dans leurs premiers arrêts doit, pour le Conseil d'Etat, „conduire à un contrôle préventif renforcé“.

Dans son avis complémentaire du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat admet qu'il „*se rend bien compte de la difficulté de libeller des textes en la matière qui doivent refléter un consensus politique exprimé en des termes juridiques appropriés.*“

*Il tombe sous le sens qu'il ne saurait être question de réduire les droits fondamentaux à un strict minimum parce que l'on a introduit le contrôle de la constitutionnalité. En procédant ainsi, le contrôle de la constitutionnalité aurait pour les citoyens la conséquence paradoxale et parfaitement inadmissible de réduire les garanties fondamentales au lieu de les augmenter.*

*Il y a toutefois lieu de veiller à ne pas formuler la norme constitutionnelle de manière telle qu'il est en fait impossible au législateur et au pouvoir exécutif de la respecter. A ce stade de la discussion, il convient de rappeler que la valeur d'une Constitution ne s'apprécie pas de façon abstraite. Elle se mesure aussi à la souplesse, à la diversité et à l'efficacité des moyens qui en assurent le respect.*

*Il s'agit en l'occurrence de fixer les droits fondamentaux au niveau requis dans un Etat démocratique moderne, tout en s'assurant que les institutions puissent fonctionner de manière adéquate, ce qui implique que le législateur et le pouvoir exécutif devront pouvoir opérer sur le terrain qui est le leur, sans se trouver en permanence exposé au risque d'une décision d'inconstitutionnalité à cause de dispositions constitutionnelles rédigées de manière à inviter à des débats de constitutionnalité. Le Constituant doit ainsi avoir la sagesse de veiller à éviter dans la mesure du possible des censures prévisibles et répétées par la Cour constitutionnelle. Une telle situation mènerait à la longue à une méfiance sinon à un conflit entre institutions, ce qui serait profondément malsain.*“

De l'ensemble des exposés des motifs, des commentaires et des avis reproduits dans les documents parlementaires (3923, 3923A, 3923B et 3923C), l'on peut constater que les difficultés à surmonter relevaient tant du consensus politique que de la formulation d'un texte juridique approprié, comme le Conseil d'Etat l'a relevé à juste titre.

L'on pouvait constater tout au long de la procédure législative un très large accord politique pour réviser et compléter la Constitution dans les matières qui font l'objet des articles 11 et 11bis. Les difficultés à résoudre portaient plutôt sur la portée ou sur le caractère contraignant de l'une ou de l'autre des dispositions. Un texte qui, à cet égard, a fait l'objet de nombreux amendements est celui sur la protection de l'environnement. Dès sa première proposition de texte en 1994, la Commission tenait à imposer à l'Etat l'obligation de garantir la protection de l'environnement, encore que dans ses amendements du 28 janvier 1999, l'on constate que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose plusieurs textes et demande au Conseil d'Etat d'aviser les textes proposés tant en ordre principal, qu'en ordre subsidiaire.

Le Conseil d'Etat lui-même, dans tous ses avis en cette matière, a plaidé pour un texte qui ne prévoit que l'insertion dans la Constitution d'un objectif d'ordre politique, ce que la Constitution allemande désigne par „*Staatszielbestimmung*“, une disposition qui définit un programme politique sans créer un droit individuel. Ce n'est que dans son avis du 14 février 2006 que le Conseil d'Etat, constatant que les auteurs de la version de l'article 11 sur la protection de l'environnement „*n'entendaient pas revenir*

sur leur choix“, a proposé, en ordre très subsidiaire, un texte qui a finalement trouvé l'accord de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Il convient toutefois de relever que les objections du Conseil d'Etat ne portaient pas sur la matière elle-même, mais sur la portée juridique des dispositions constitutionnelles et sur le souci continuellement exprimé de voir libeller les valeurs fondamentales figurant dans la Constitution „de manière telle que le juge constitutionnel y trouve des concepts juridiques aussi clairs et cohérents que possibles. Il ne s'agit pas seulement d'inscrire dans la Constitution des idées, encore faut-il que ces idées, qui ont obtenu un consensus politique, soient exprimées de manière à correspondre à des concepts juridiques suffisamment précis pour être adoptés par le Constituant“.

Le Conseil d'Etat tient également à ce que „eu égard à l'introduction de la Cour constitutionnelle, de la loi du 1er septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat et de l'évolution de la jurisprudence et de la doctrine quant à la responsabilité de l'Etat en cas de non-respect par le législateur de la Loi fondamentale“, certaines dispositions de l'article 11 soient libellées „de manière à octroyer aux pouvoirs publics en la matière une obligation de moyens et non de résultat“. Le Conseil d'Etat rappelle cependant „qu'une obligation de moyens conserve par définition un caractère contraignant“.

L'Etat a ainsi une obligation de moyens notamment dans le domaine du droit du travail, de la protection de l'environnement et de la protection des animaux. La disposition qui prévoit que „la loi garantit le droit au travail“ ne signifie pas que „les pouvoirs publics sont obligés d'engager tout demandeur d'emploi“, mais que le législateur doit, comme le souligne le Conseil constitutionnel français, „poser des 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 possible d'intéressés“ (décision 83-156 DC du 28 mai 1983 et 98-401 DC du 10 juin 1998).

L'insertion dans un même article de la Constitution de dispositions diverses ayant des effets différents pour le citoyen et imposant à l'Etat des obligations de nature inégale n'est certes pas très satisfaisante. Le Conseil d'Etat a relevé à plusieurs reprises que des textes comme celui sur la protection de l'environnement ou celui de la protection des animaux figurent dans le chapitre II relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux.

Ce constat doit, tôt ou tard, amener le Constituant à procéder à un nouvel ordonnancement de la Constitution et à la création d'un chapitre nouveau regroupant les textes relatifs aux objectifs de valeur constitutionnelle.

\*

### III. EXAMEN DES TEXTES

#### 1. La suppression du paragraphe (1) de l'article 11

Le paragraphe (1) de l'article 11 inscrit dans la Constitution en 1848, prévoit qu'„il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres“.

Ce texte voulait écarter définitivement les dispositions de la loi fondamentale néerlandaise du 14 août 1815 qui avait organisé les états des provinces selon trois ordres: l'ordre des nobles ou corps équestre, l'ordre des villes et l'ordre des campagnes.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été d'avis en 1994 que cette disposition peut être supprimée alors que le principe de l'égalité s'oppose au rétablissement d'ordres. Cette approche est partagée par le Conseil d'Etat dans son avis du 14 mai 1994.

#### 2. Le nouveau paragraphe (1)

Il est proposé de reprendre au paragraphe (1) le texte du paragraphe (3) actuellement en vigueur, libellé comme suit: „L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille“.

S'inspirant de conventions internationales ratifiées par le Grand-Duché de Luxembourg, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait proposé en 1994 de compléter le texte par un alinéa 2, avec une définition du principe de non-discrimination, libellé comme suit:

„Dans l'exercice des droits et libertés prévus au présent chapitre, nul ne peut être désavantagé ni favorisé en raison de son sexe, de son ascendance, de sa nationalité, de ses origines ou de ses conceptions philosophiques, religieuses ou politiques.“

Dans son avis du 11 mai 1994, le Conseil d'Etat, constatant que cette disposition, à caractère général, s'applique indistinctement aux nationaux comme aux étrangers et que, du fait de sa forme peu nuancée, elle est en contradiction avec d'autres dispositions du même chapitre III, notamment l'article sur l'admissibilité aux emplois publics, demande la suppression de cette nouvelle disposition.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, tenant compte de l'avis du Conseil d'Etat, a décidé, dans sa réunion du 20 janvier 1999, d'abandonner la proposition de texte de l'alinéa 2 retenue en 1994 et portant sur la définition du principe de la non-discrimination.

Toutefois, la Commission propose, dans la même réunion du 20 janvier 1999, de supprimer au paragraphe (1) la référence à la famille et de compléter l'article 11 par un paragraphe (3) nouveau ayant le libellé suivant „*L'Etat garantit la protection de la famille et de la vie privée*“.

Dans sa motivation pour le maintien au paragraphe (1) des termes „*droits naturels de la personne humaine*“, la Commission renvoie à la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, notamment à l'arrêt 2/98.

Quant au paragraphe (3) nouveau, la Commission considère que la famille mérite une protection particulière à garantir par la Constitution. Par ailleurs, à l'instar d'autres Constitutions européennes, la protection de la vie privée doit être garantie par la loi fondamentale.

Dans son avis complémentaire du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat concède que „*le concept de „droits naturels“ est certes un concept aux contours des plus flous, puisqu'il s'agit en l'espèce des droits subjectifs innés et inaliénables que chaque individu possède par naissance et par nature sans avoir besoin de les tenir d'un acte ni pouvoir les aliéner et dont les gouvernements sont tenus d'assurer le respect.*“ (Gérard Cornu, Dictionnaire juridique, verbes Naturel(s) (droits)).

Le Conseil d'Etat, citant à son tour l'arrêt de la Cour constitutionnelle No 2/98 du 13 mars 1998 „n'est pas tout à fait sûr que le débat sur les droits naturels soit clos avec cet arrêt qui semble confiner à un rôle subsidiaire par rapport à la loi les droits naturels subjectifs qu'il n'y a d'ailleurs pas lieu de confondre avec le droit naturel“.

Le Conseil d'Etat renvoyant à d'autres Constitutions modernes „*qui ont formulé d'une manière précise et positive ce qu'il faut entendre par droit naturel*“ exprime „ses faveurs“ pour un tel procédé „*étant donné que le législateur ne pourrait pas voir sanctionnée un jour une disposition légale considérée comme droit naturel par la Cour constitutionnelle*“.

Après avoir rappelé les avis et débats autour de la notion de droits naturels lors de l'introduction de cette matière dans la Constitution luxembourgeoise en 1948 (Avis du Conseil d'Etat du 11 mai 1948, compte rendu de la Chambre des Députés, Session 1947-1948, annexes, pp. 236 et suivantes et les discussions parlementaires du 22 avril 1948, Compte-rendu Session 1947-48, colonne 1038), le Conseil d'Etat „*marque toutefois son accord à ce que la Constitution continue à préserver la garantie des droits naturels au texte proposé malgré tous les aléas qu'il présente, c'est qu'il paraît évident qu'à défaut d'énumération complète, il y a des droits fondamentaux qui doivent être protégés par la Constitution, droits qui se dénomment de manière générique „droits naturels*“ “.

Quels sont ces „droits naturels“?

Dans son avis du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat cite comme droits naturels le droit à l'intégrité physique ou encore le droit à avoir accès à une juridiction en cas de litige.

Pour la Cour Constitutionnelle, le droit à la procréation et à la communauté de vie sont à ranger parmi les droits naturels (arrêt 2/98 du 13 mars 1998).

Faut-il considérer parmi les droits naturels le „noyau dur des droits de l'homme“ (Frédéric Sudre: Droit international et européen des droits de l'homme), à savoir de droit à la vie, le droit de ne pas être torturé, de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage et le droit à la non-retroactivité de la loi pénale?

Lors des débats à la Chambre des Députés, le rapporteur Fernand Loesch a ainsi déclaré entre autres (voir discussion parlementaire du 22 avril 1948, Compte rendu, Session 1947-48, colonne 1038): „*Ce sera une proclamation de principe concernant ces droits naturels de la personne humaine et de la famille. Certes, on pourrait nous demander une définition de ces droits naturels. J'estime cependant que je ne suis pas autorisé pour en donner une qui serait pas assez complète. Je veux vous donner simplement une énumération qui n'est pas limitative mais plutôt énonciative. Ces droits naturels sont le droit à l'existence, le droit à la vie, le droit à la subsistance dans des conditions dignes de l'homme, dans des conditions telles qu'elles affranchissent l'homme de la misère, de l'oppression de la peur et*

*qui lui garantissent une éducation digne de l'homme. Ce sont là les libertés de l'individu inscrites dans nos lois constitutionnelles. C'est l'affranchissement de l'oppression de la peur, c'est le libre développement des facultés physiques et morales de l'homme et c'est en fin de compte le droit au travail dans le sens le plus large.*"

Dans son avis du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat relève qu'il est *„dans l'impossibilité de proposer un texte légal ne devant d'ailleurs pas seulement être irréprochable du point de vue juridique, mais encore susceptible de recevoir un consensus politique“*.

L'attitude réservée du Conseil d'Etat à l'égard de la notion de „droits naturels“ a amené la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à proposer dans un amendement transmis au Conseil d'Etat le 21 février 2000 de remplacer les termes „droits naturels“ par ceux de „droits fondamentaux“, termes constamment employés dans des textes récents, notamment la Charte de l'Union Européenne des droits fondamentaux, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et dans l'intitulé de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

Dans son deuxième avis complémentaire du 25 février 2003, le Conseil d'Etat observe que *„la notion de droits fondamentaux pose irréductiblement le problème de la définition de la „fondamentalité“, problème non résolu par le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.*

Après avoir examiné la portée juridique de la notion de „droits fondamentaux“ le Conseil d'Etat est d'avis que le texte risque de soulever plus de difficultés qu'il n'en résout, d'où sa préférence pour le maintien du texte actuel, malgré tous les aléas qu'il présente.

Dans sa réunion du 26 octobre 2004, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie aux développements du Conseil d'Etat et décide de maintenir le paragraphe (1) de l'article 11 avec le libellé suivant:

*„L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.“*

### 3. Le nouveau paragraphe (3)

Dans sa réunion du 20 janvier 1999, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle décide de faire insérer dans notre Constitution, à l'instar d'autres Constitutions européennes, une disposition prévoyant expressément le droit à la protection de la vie privée. Elle préfère garantir les droits de la famille dans ce nouveau paragraphe (3) au lieu d'énumérer la famille dans le paragraphe (1) qui a trait aux droits naturels.

Dans son avis du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat estime qu'il est indiqué *„de reconnaître dans la Constitution la famille comme valeur de la société“* et *„propose de maintenir la garantie des droits de la famille au paragraphe (1)“*.

Quant à la protection de la vie privée comme droit fondamental, le Conseil d'Etat donne à considérer que ce droit ne saurait être absolu. Il renvoie à l'article 8 alinéa 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 15 de notre loi fondamentale et il propose de limiter ce droit par des restrictions qui ne peuvent être établies que par la loi formelle. Le Conseil d'Etat propose le libellé suivant: *„L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les restrictions à établir par la loi“*.

Dans sa réunion du 26 octobre 2004, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, qui désire renforcer la protection de la vie privée, propose de remplacer les termes *„sauf les restrictions à établir par la loi“* par les termes *„sauf les exceptions limitativement fixées par la loi“*.

Dans son quatrième avis complémentaire du 14 février 2006, le Conseil d'Etat critique le terme „limitativement“ qui, employé dans le seul contexte de l'article 11, paragraphe (3) *„risque de conduire à des contestations d'ordre sémantique sans apporter aucune plus-value substantielle pour la protection des droits fondamentaux, alors que les exceptions prévues par la loi sont toujours énoncées limitativement“*.

La Commission se rallie à cet avis et retient pour le paragraphe (3) le texte suivant: *„L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi“*.

### 4. Le nouveau paragraphe (4)

Dans le cadre des amendements retenus par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle dans sa réunion du 20 janvier 1999, se trouve également la modification du paragraphe (4) de l'article 11.

Il était proposé de compléter le texte en vigueur „*L'Etat garantit le droit au travail et assure à chaque citoyen l'exercice de ce droit*“, par la phrase suivante: „*La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève*“.

La disposition sur les libertés syndicales qui figure actuellement au paragraphe (5) est transférée au paragraphe (4) et est complétée par le droit de grève, qui constitue un droit fondamental pour les travailleurs.

Dans son avis du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat n'a pas d'objections à formuler sur le texte de la deuxième phrase du paragraphe (4) concernant les libertés syndicales et le droit de grève. Toutefois, le Conseil d'Etat saisit l'occasion pour proposer une reformulation de la première phrase, introduite dans la Constitution luxembourgeoise en 1948. Après avoir cité les explications du rapporteur à la Chambre des Députés, M. Fernand Loesch, le Conseil d'Etat est d'avis que les considérations développées en 1948 pour justifier le texte en vigueur ne sont guère susceptibles de trouver un acquiescement de nos jours:

*„Compte tenu de l'environnement juridique, profondément modifié depuis 1948 eu égard à l'introduction de la Cour constitutionnelle, de la loi du 1er septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat et de l'évolution de la jurisprudence et de la doctrine quant à la responsabilité de l'Etat en cas de non-respect par le législateur de la loi fondamentale, il convient de libeller la première phrase du paragraphe de manière à octroyer aux pouvoirs publics en la matière une obligation de moyen et non de résultat. Il y a lieu de rappeler qu'une obligation de moyens conserve par définition un caractère contraignant. L'inscription de l'obligation afférente des pouvoirs publics traduit d'ailleurs également l'engagement commun face à des préoccupations communes“.* Le Conseil d'Etat propose de libeller la première phrase du paragraphe (4) comme suit: „*La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit*“.

Dans sa réunion du 26 octobre 2004, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle marque son accord avec le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 avril 1999 avec le libellé suivant:

*„La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.“*

##### 5. Le nouveau paragraphe (5)

Dans sa réunion du 20 janvier 1999, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de modifier le paragraphe (5) de l'article 11 en y incluant plus particulièrement la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. La commission retient le libellé suivant: „*La loi organise la sécurité sociale, la protection de la santé, le droit des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap*“.

Dans son avis du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat constate d'abord que le texte proposé modifie d'une manière fondamentale la disposition ayant trait à la protection de la santé. En effet, le texte en vigueur prévoit que „*la loi organise la protection de la santé et le repos des travailleurs*“. De ce texte, il résulte que seul la protection de la santé au travail relève du domaine réservé à la loi.

En incluant parmi les matières réservées à la loi tout ce qui a trait à la protection de la santé, le texte risque d'entraîner „*un séisme en matière de sécurité juridique et des situations inextricables ne manqueront pas de se présenter*“, alors qu'un texte d'une telle portée générale ne laisserait plus de place pour confier à un règlement grand-ducal la réglementation de détails d'exécution. „*Il y aura alors lieu de gommer les aspérités inconstitutionnelles, ce que les ministères en charge des différents domaines doivent faire le plus rapidement possible s'ils entendent échapper à une décision d'inconstitutionnalité d'un texte auquel ils attribuent une importance particulière*“.

Le Conseil d'Etat relève également que le texte proposé risque de mettre en cause la transposition de directives européennes sur la base de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports, dans la mesure où la transposition de certaines directives en matière de protection de la santé a pu être considérée comme relevant des domaines technique ou économique.

A la suite de ses longs développements d'ordre juridique, le Conseil d'Etat propose de remplacer les mots „*la loi organise*“ par ceux de „*la loi règle quant à ses principes*“. Pour le Conseil d'Etat ce libellé „*aurait l'avantage de traduire avec précision le procédé actuel et de permettre que la régle-*

*mentation de détail puisse continuer à être faite par voie d'un règlement grand-ducal ce qui est de l'intérêt du pouvoir exécutif sans que le législateur n'abandonne aucun pouvoir. Le problème de distinguer entre ce qui relève du principe et ce qui peut être considéré comme détail reste évidemment entier et ceci d'ailleurs également si la Cour constitutionnelle devrait se rallier à l'approche actuelle du problème“.*

La Cour constitutionnelle a eu l'occasion depuis lors de préciser sa position dans plusieurs arrêts, notamment les arrêts No 15/03 et No 18/03. Pour la Cour constitutionnelle *„le système des réserves de la loi énoncé par la Constitution empêche le pouvoir législatif de se dessaisir outre mesure de ses pouvoirs par la voie de l'habilitation; que ce pouvoir peut donc seul disposer valablement des matières érigées en réserve; qu'est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes; elle ne met par conséquent pas obstacle aux habilitations plus spécifiques“.* (Arrêt No 18/03 du 21 novembre 2003, Mémorial A No 174, pages 3383 à 3385).

La position défendue par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 avril 1999, confirmée par les arrêts No 15/03 et 18/03 précités de la Cour constitutionnelle n'a pas été infirmée par le législateur qui, lors de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004 a adopté à l'endroit de l'article 32 paragraphe (3) le texte suivant: *„Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi“.* Sur la base de ce texte *„le pouvoir législatif restera donc toujours maître de doser l'étendue du pouvoir réglementaire. C'est lui qui détermine en fin de compte les positions respectives des compétences retenues et des attributions concédées“.* (Conseil d'Etat, avis complémentaire du 16 mars 2004, doc. parl. No 4754<sup>5</sup>).

Compte tenu de ces développements, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, en accord avec le Conseil d'Etat, propose pour le paragraphe (5) le texte suivant: *„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.“*

#### *6. Le nouveau paragraphe (6), alinéa 1er*

Le texte du premier alinéa du paragraphe (6) relatif à la liberté du commerce et de l'industrie, à l'exercice de la profession libérale et du travail agricole est légèrement remanié pour préciser que ce n'est pas „la loi“, mais la Constitution qui garantit les libertés y énumérées.

Les alinéas 2 et 3 du paragraphe (6) qui ont fait l'objet de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004 restent inchangés.

La commission propose le texte suivant:

*„La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.“*

#### *7. Le nouvel article 11bis*

Le projet de révision de la Constitution déposé à la Chambre des Députés le 19 avril 1994 prévoit à l'endroit de l'article 11 un paragraphe (6) nouveau libellé comme suit: *„Dans l'intérêt du bien-être des générations actuelles et futures, l'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel.“*

Dans son avis du 11 mai 1994, le Conseil d'Etat, tout en partageant le souci de la Commission en ce qui concerne le respect de l'environnement, est d'avis que le texte qui impose à l'Etat une obligation de résultat doit être remplacé par une disposition qui prévoit une obligation de moyens. Le Conseil d'Etat, s'inspirant de la Constitution des Pays-Bas, propose le texte suivant: *„L'Etat veille à la protection de l'environnement humain et naturel.“*

Pour la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le texte proposé par le Conseil d'Etat n'est pas assez contraignant. Elle *„préfère reconnaître la protection de l'environnement humain et naturel en tant qu'objectif politique de l'Etat, objectif qui devrait cependant se placer dans le cadre plus général du développement durable“.* La Commission retient, dans sa réunion du 20 janvier 1999, le texte suivant: *„L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel en vue d'assurer le développement durable de la société.“*

Dans son avis du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat, tout en soutenant le souci de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle pour assurer le respect de l'environnement naturel, est

d'avis que le texte proposé impose à l'Etat une obligation de résultat qui doit être remplacée par une obligation de moyens.

Quant à la référence au „développement durable de la société“, le Conseil d'Etat constate d'abord que l'on „tend à ériger la protection de l'environnement en un droit supérieur aux droits économiques, sociaux et politiques, ce qui est juridiquement et politiquement plus que discutable“. Pour le Conseil d'Etat, la politique de l'environnement doit toujours se faire dans un consensus avec les buts économiques et sociaux et en cas de différends entre ces objectifs, il appartient au pouvoir politique de trancher.

Le Conseil d'Etat relève encore que le concept de développement durable, „aux contours juridiques incertains, risque d'être source de grandes difficultés en cas d'interprétation par la Cour constitutionnelle“.

Finalement, le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 23 mars 1999 sur le projet de loi relatif aux établissements classés, où il avait annoncé ses réserves les plus formelles à l'égard des dispositions de l'article 2 de ce projet prévoyant, entre autres, une définition de la notion de développement durable. L'inscription de cette même notion dans la Constitution obligerait les juges constitutionnels à en fournir en définitive la définition.

Aussi le Conseil d'Etat a-t-il proposé le libellé suivant du texte: „L'Etat veille à garantir la protection de l'environnement humain et naturel.“

Dans sa réunion du 26 octobre 2004, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, consciente de tenir compte des réserves formelles du Conseil d'Etat, a complété le texte en renvoyant pour ce qui est de la définition de „développement durable“ à la loi.

En effet, la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable définit dans son article 2, premier tiret, le développement durable comme étant „le développement axé sur la satisfaction des besoins des générations présentes, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins, et basé sur trois piliers d'égale valeur, à savoir le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement“.

Par ailleurs, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a ajouté au texte sur l'environnement un alinéa 2 nouveau sur la protection des animaux, libellé comme suit: „Il (l'Etat) garantit la protection des animaux, selon les modalités fixées par les lois et règlements.“

Dans son quatrième avis complémentaire du 14 février 2006, le Conseil d'Etat procède à un examen approfondi de la notion de „développement durable“. Ces termes ont été intégrés dans les objectifs de l'Union Européenne par le Traité d'Amsterdam (article 2, premier tiret) et le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 qui a approuvé une stratégie de développement.

Le Conseil d'Etat renvoie également à la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 et à la loi constitutionnelle française No 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement qui fournissent quelques précisions sur la notion de développement durable. Ainsi, la Constitution suisse dispose dans son article 73 que „la Confédération et les cantons oeuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain“.

Quant au texte, le Conseil d'Etat considère qu'il doit „respecter un impératif de clarté pour donner des orientations sans ambiguïté aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire“. Pour le Conseil d'Etat, le texte proposé „[...] en laissant au législateur ordinaire le soin de définir les règles ou les principes fondamentaux du développement durable [...]“ reviendrait „[...] à élever la loi, appelé à définir le concept, à un niveau quasi constitutionnel, avec la conséquence extrême de soustraire éventuellement cette loi au contrôle de constitutionnalité“.

Par ailleurs, le texte proposé ne consacre le développement durable qu'en relation avec un seul des piliers retenu dans la loi précitée du 25 juin 2004, à savoir la protection de l'environnement humain et naturel, d'où le risque „que la loi précitée ne soit plus en phase avec la disposition constitutionnelle“.

Pour le Conseil d'Etat, le Luxembourg „risquerait également de ne plus être en ligne avec la stratégie de développement durable au niveau communautaire. Il serait hasardeux de tabler sur les seuls termes „environnement humain“ et „développement durable de la société“ pour en conclure à l'intégration du développement économique et social dans le concept de développement durable“.

S'inspirant du texte de la Constitution suisse, le Conseil d'Etat propose, à titre subsidiaire, le libellé suivant: „L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établis-

*sement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.*“

Quant au texte sur la protection des animaux, il constitue, pour le Conseil d'Etat, „à maints égards, un aspect particulier de la protection de l'environnement naturel: c'est le cas pour l'aspect „biodiversité“ (Convention sur la diversité biologique, approuvée par la loi du 4 mars 1994), c'est le cas pour l'aspect protection d'espèces de la faune sauvage contre une surexploitation par suite du commerce international (à titre d'exemple, Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, approuvée par la loi du 19 février 1975), c'est le cas encore pour l'aspect protection des milieux naturels (Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, approuvée par la loi du 8 septembre 1997; les Conventions pour la protection du Rhin (en dernier lieu la Convention pour la protection du Rhin, faite à Berne, le 12 avril 1999, approuvée par la loi du 7 décembre 2000) et pour la protection de la Moselle, d'autres exemples pourraient être cités en relation avec la protection de l'atmosphère)“.

Le Conseil d'Etat est, dans ces conditions, à se demander s'il n'y a pas lieu de donner une portée plus spécifique à la nouvelle disposition, en s'inspirant à cet égard également de l'article III-121 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Le Conseil d'Etat considère que la formule „selon les modalités fixées par les lois et règlements“ n'est guère heureuse, laisser planer un flou notamment sur la base constitutionnelle du règlement“.

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant: „Il promeut la protection du bien-être des animaux“.

Dans sa réunion du 8 février 2006, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie dans une large mesure aux textes proposés par le Conseil d'Etat.

Quant à la forme, elle propose toutefois d'extraire le paragraphe (7) sur l'environnement de l'article 11 et de transférer ces dispositions dans un article 11bis nouveau, alors qu'il s'agit d'une matière étrangère aux autres dispositions de l'article 11.

Quant au texte proposé par le Conseil d'Etat, la Commission, tout en reprenant les dispositions de l'alinéa 1er sur l'environnement, propose de remplacer les termes „capacité de renouvellement“ par ceux de „capacité de régénération“, le terme de renouvellement impliquant que l'Etat serait engagé à faire revivre des espèces de faune et de flore, ainsi que des espèces animales en voie d'extinction ou déjà disparues.

Pour l'alinéa sur la protection des animaux, la Commission propose de supprimer les termes „bien-être“, notion difficilement mesurable et jugeable ayant pour effet de conférer au législateur, à l'administration ou au juge un pouvoir d'appréciation très large.

Dans son cinquième avis complémentaire du 4 juillet 2006, le Conseil d'Etat, tout en ne s'opposant pas à l'insertion des dispositions sur l'environnement dans un article 11bis, ne se dit pas convaincu „que cette façon de procéder est de nature à clore le débat au sujet de la question si les nouvelles dispositions consacrent un droit fondamental à un objectif de valeur constitutionnelle“.

Quant au remplacement des termes „capacité de renouvellement“ par ceux de „capacité de régénération“, le Conseil d'Etat indique qu'il a une nette préférence pour le maintien des termes „capacité de renouvellement“.

Pour le Conseil d'Etat, le choix des termes „bien-être“ en relation avec la protection des animaux s'est opéré par référence notamment à l'article III-121 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, ou aux dispositions de plusieurs conventions internationales, telle la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international, approuvée par la loi du 25 mars 2005.

Le Conseil d'Etat qui plaide pour le maintien dans le texte constitutionnel de la notion de bien-être animal, propose de libeller l'alinéa 2 comme suit: „Il promeut la protection et le bien-être des animaux.“

Dans sa réunion du 18 octobre 2006, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est ralliée, dans sa majorité aux textes proposés par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 11bis nouveau avec le libellé suivant:

*„L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.*

*Il promeut la protection et le bien-être des animaux.“*

Au vu des développements qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose à l'unanimité à la Chambre des Députés de voter la révision des paragraphes (1), (3), (4), (5) et (6) alinéa 1er de l'article 11 de la Constitution et la création d'un article 11bis nouveau de la Constitution dans la teneur qui suit:

\*

**IV. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS  
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

**PROPOSITION DE LOI**

**portant**

- 1. révision des paragraphes (1), (3), (4), (5) et (6), alinéa 1er de l'article 11 de la Constitution;**
- 2. création d'un article 11bis nouveau de la Constitution**

**Art. I.**– Les paragraphes (1), (3), (4), (5) et (6), alinéa 1er de l'article 11 de la Constitution sont libellés comme suit:

„(1) L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

(3) L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.

(4) La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.

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

(6) La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.“

**Art. II.**– Il est inséré un article 11bis nouveau dans la Constitution, libellé comme suit:

„**Art. 11bis.**– L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

Il promeut la protection et le bien-être des animaux.“

Luxembourg, le 15 novembre 2006

*Le Président-Rapporteur,*  
Paul-Henri MEYERS

