

**N° 3923B<sup>9</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE REVISION****de l'article 11 de la Constitution**

\* \* \*

**QUATRIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(14.2.2006)

Par dépêche en date du 3 novembre 2004, le Président de la Chambre des députés, se référant à l'article 19(2) de la loi portant réforme du Conseil d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat d'une nouvelle version amendée du projet de révision de l'article 11 de la Constitution.

Par une dépêche en date du 3 janvier 2006, le Président de la Chambre des députés a demandé au Conseil d'Etat d'émettre son avis dans un délai permettant à la Chambre des députés d'adopter le projet de révision 3923B pendant le mois de février 2006. Il y aurait urgence à inscrire expressément dans la Constitution le principe de l'égalité entre hommes et femmes avant la remise, prévue pour le 1er mars 2006, du rapport luxembourgeois sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes.

Etant donné que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés a repris le texte tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son troisième avis complémentaire du 16 mars 2004 à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 11, il n'y a plus lieu d'y revenir.

La nouvelle version amendée de l'article 11 de la Constitution comporte toutefois de nouvelles modifications, la première à l'endroit du paragraphe 3, la deuxième à l'endroit du paragraphe 7 dudit article.

Avant d'aborder ces modifications, le Conseil d'Etat voudrait faire une observation liminaire.

Les alinéas 2 et 3 de l'actuel paragraphe 6 de l'article 11 de la Constitution, tels qu'ils ont été ajoutés audit paragraphe 6 par la loi du 19 novembre 2004 portant révision, entre autres, de l'article 11, paragraphe (6), sont maintenus tels quels, tant pour ce qui est de leur teneur que pour ce qui est de leur emplacement. Quelle que soit donc l'issue de la présente révision constitutionnelle, l'application de ces dispositions n'est pas remise en cause du fait de leur intégration, pour des raisons de pure lisibilité, dans la version amendée de l'article 11 de la Constitution.

Si le Constituant devait avoir à cet égard le moindre doute, il y aurait lieu de limiter le projet de révision aux seules dispositions qui restent effectivement sujettes à révision, ce qui exclut les alinéas 2 et 3 du paragraphe 6.

\*

Pour ce qui est de la première modification, restant à aviser, la commission parlementaire entend voir renforcer la garantie de la protection de la vie privée et propose, à cet effet, de préciser que les exceptions sont limitativement fixées par la loi.

Le droit à la vie privée est un droit garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que sous les conditions du paragraphe 2 du même article 8, la première de ces conditions étant que l'ingérence doit être prévue par la loi. Aussi, dans son avis complémentaire du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat avait-il proposé de consacrer dans la Constitution cette „réserve de la loi“. Le droit à la vie privée étant un droit fondamental, les exceptions ou les restrictions à fixer par la loi formelle seront toujours d'interprétation stricte. On peut se demander si c'est cette idée que les auteurs de la version amendée ont entendu traduire dans le texte constitutionnel, auquel cas la précision

actuellement préconisée apparaîtrait comme superfétatoire. Si on suivait pareille interprétation, ne faudrait-il pas aussi expliciter d'autres dispositions constitutionnelles: la garantie de la liberté individuelle n'imposerait-elle pas à son tour de préciser à l'article 12 de la Constitution que „nul ne peut être poursuivi que dans les cas *limitativement* prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit“? L'emploi du terme „limitativement“ dans le seul contexte de l'article 11, paragraphe 3 de la Constitution risque dès lors de conduire à des contestations d'ordre sémantique sans apporter aucune plus-value substantielle pour la protection des droits fondamentaux en général et du droit à la vie privée en particulier.

Si l'ajout du terme „limitativement“ était destiné à refléter les conditions posées par le paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales à l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit à la vie privée (au regard de sa nécessité et de sa proportionnalité), le Conseil d'Etat considère qu'il n'est ni nécessaire ni utile de s'engager dans pareille voie. D'une part, l'article 8, disposition qui se suffit à elle-même, s'impose dans l'ordre juridique interne, y compris au législateur. D'autre part, il ne semble pas utile de tenter de préciser le caractère exceptionnel de l'ingérence étatique dans ce domaine (le terme „exceptions“ figurant dans le nouveau texte amendé étant à cet égard plus évocateur que le terme „restrictions“ proposé par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 27 avril 1999). Le Conseil d'Etat rappelle, s'agissant de la liberté de la presse, que le Constituant n'a pas non plus jugé nécessaire ou utile de préciser dans le texte constitutionnel (article 24) à quelles conditions des restrictions à l'exercice de la liberté de la presse sont admissibles. C'est la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias qui a rappelé en son article 2 les conditions posées par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Le Conseil d'Etat recommande dès lors de se limiter à dire „exceptions fixées par la loi“.

La deuxième modification concerne le paragraphe 7 de l'article 11.

Il est tout d'abord proposé de compléter le texte, tel qu'avisé par le Conseil d'Etat le 27 avril 1999, par l'ajout, après les termes „développement durable de la société“, du bout de phrase „ , tel que défini par la loi“.

Le choix de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés d'introduire, dans la Constitution luxembourgeoise, la notion de „développement durable de la société“, était directement lié à l'introduction de cette notion dans le Traité sur l'Union européenne, par le Traité d'Amsterdam. Ce dernier traité a donné à l'Union pour objectif de „promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable ...“ (article 2, premier tiret du Traité UE).

Sur le plan communautaire, le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 a approuvé une stratégie de développement durable, qui complète l'engagement politique de l'Union en faveur d'un renouveau économique et social et ajoute une troisième dimension, celle de l'environnement, à la stratégie de Lisbonne, définissant ainsi une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques. La stratégie de développement durable repose sur le principe selon lequel il faut examiner d'une manière coordonnée les conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques et en tenir compte dans le processus de décision (conclusions de la Présidence de l'Union). Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe va dans le même sens en disposant en sa Partie II (Charte des droits fondamentaux de l'Union) qu'„un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable“ (article II-97).

Sur le plan constitutionnel, la notion a été consacrée par diverses Lois fondamentales.

La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 dispose en son article 2 que la Confédération „favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays“ (alinéa 2) et qu'elle „s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles ...“ (alinéa 4).

En France, la Constitution a été complétée par une Charte de l'environnement (loi constitutionnelle No 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement). Cette Charte proclame en son article 6 que les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable.

Tant la Constitution helvétique que la Charte de l'environnement française fournissent pour le moins certaines précisions quant à cette notion de „développement durable“. La Constitution suisse dispose ainsi en son article 73 que „la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre

durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain". L'article 6 précité de la Charte de l'environnement contient une deuxième phrase qui précise qu'à l'effet de promouvoir un développement durable, „elles (les politiques publiques) concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social“.

La consécration de la protection de l'environnement humain et naturel dans l'article 11 de la Constitution intègre la problématique de l'environnement dans la réflexion sur les libertés publiques (l'article 11 figurant sous le chapitre II „Des libertés publiques et des droits fondamentaux“). C'est poser la question du droit à l'environnement (et non pas la question du droit de l'environnement).

Il importe donc de savoir si les auteurs entendent consacrer un droit fondamental ou un objectif de valeur constitutionnelle. L'objectif de valeur constitutionnelle s'impose au législateur, mais il n'est pas considéré comme directement justiciable (voir le rapport No 1595 fait à l'Assemblée nationale française au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement). Les objectifs de valeur constitutionnelle, s'ils instituent une obligation d'agir, ne créent cependant pas, en eux-mêmes, de droits entre les citoyens, ni au bénéfice de ceux-ci face à l'administration (Rapport No 1595 précité). Ils ne sont donc pas directement applicables et invocables par les citoyens devant le juge.

Le débat à ce sujet ne pourra être clos que par la Cour constitutionnelle. La jurisprudence actuelle de cette haute juridiction ne permet pas de conclure, de manière affirmative, à un alignement sur celle du Conseil constitutionnel français qui a introduit la notion d'objectifs de valeur constitutionnelle, ou sur celle de la Cour constitutionnelle allemande qui distingue entre „Staatszielbestimmungen“ et „Grundrechte“. La doctrine constitutionnelle allemande considère que: „Staatszielbestimmungen sind den Programmsätzen der Verfassung verwandt, die eigentlich nur richtungsgebenden Charakter haben. Sie verbürgen also keine individuellen Ansprüche, wie etwa die Grundrechte. Zu den Staatszielbestimmungen gehören zum Beispiel das Sozialstaatsprinzip, der Umweltschutz, Art. 20a GG, aber auch trotz der auf ein Grundrecht hindeutenden Formulierung ein „Recht auf Arbeit“ oder „Recht auf angemessene Wohnung“ “.

Il convient de signaler que dans ce débat, au-delà de l'ordonnement de la Constitution luxembourgeoise, une importance particulière pourrait revenir à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, approuvée par la loi du 31 juillet 2005. Dans le préambule de cette convention, les Parties reconnaissent qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle au bien-être de l'homme ainsi qu'à la jouissance des droits fondamentaux, y compris du droit à la vie lui-même, et que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être (droit réaffirmé par l'article 1er définissant l'objet de la Convention) et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures.

Le Conseil d'Etat considère qu'en tout état de cause, le texte constitutionnel doit respecter un impératif de clarté, pour donner des orientations sans ambiguïté aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Dans une telle optique, le Conseil d'Etat a du mal à suivre les auteurs de la version amendée du paragraphe 7 de l'article 11 en ce qu'ils entendent abandonner au législateur „ordinaire“ le soin de définir les règles ou les principes fondamentaux du „développement durable“. Le législateur, s'il est appelé à mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles, ne peut cependant inverser la hiérarchie des normes; or, le texte proposé reviendrait à élever la loi, appelée à définir le concept, à un niveau quasi constitutionnel, avec la conséquence extrême de soustraire éventuellement cette loi au contrôle de constitutionnalité. Le Conseil d'Etat est par ailleurs loin d'être convaincu que les problèmes qu'il avait évoqués dans son avis du 27 avril 1999 seront pour autant résolus. „L'imprécision d'une norme constitutionnelle relative aux droits et libertés, si elle peut mettre obstacle à sa mise en œuvre directe sans le relais de la loi, n'empêche nullement qu'elle serve de base à la censure de la loi ou du règlement qui lui est contraire. Le degré de son imprécision a, de ce dernier point de vue, pour seul effet d'ouvrir au législateur, à l'administration, ou au juge, un pouvoir d'appréciation plus ou moins étendu“ (observation du doyen Vedel, Actes du colloque des 25 et 26 mai 1989, „La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence“, PUF, 1989, page 56, citée dans le Rapport No 1595, précité).

La notion de „développement durable“ n'est par ailleurs pas unidimensionnelle. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, s'il dispose en son article II-97, traitant de la protection de l'environ-

nement, qu'un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être assurés conformément au principe du développement durable, précise cependant dans le même article que ce sont les politiques de l'Union qui doivent tendre à ce but. L'article III-119 rappelle à cet égard que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions visées à la présente partie (Partie III les politiques et le fonctionnement de l'Union) afin, en particulier, de promouvoir le développement durable. C'est en définitive l'article I-3 qui trace les contours du développement durable de l'Europe, „fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement“.

Au regard des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat maintient sa proposition de ne pas intégrer le concept de développement durable dans le texte constitutionnel et il renvoie à sa proposition de texte formulée dans son avis du 27 avril 1999. Il existe d'ores et déjà en droit positif un texte de nature législative (la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable) qui fournit une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par développement durable (article 2, premier tiret). Il n'est pas nécessaire, pour donner à la compétence législative en la matière une assise juridique, d'ancrer dans la Constitution la notion de développement durable.

Si néanmoins les auteurs de la version amendée de l'article 11 n'entendaient pas revenir sur leur choix, le Conseil d'Etat estime indispensable de préciser davantage dans le texte constitutionnel même les contours du concept de développement durable. La loi du 25 juin 2004, précitée, définit 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“. La Constitution qui ne consacre le principe du développement durable qu'en relation avec un seul de ces piliers (à savoir la protection de l'environnement humain et naturel) risque d'aboutir à ce que la loi précitée ne soit plus en phase avec la disposition constitutionnelle. 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. Le Conseil d'Etat donne dès lors à considérer s'il n'y aurait pas lieu de s'inspirer de la Constitution suisse qui combine pour le moins la conservation de la nature et son utilisation par l'homme, quitte à reprendre sur ce dernier point la formule utilisée par la loi du 25 juin 2004. Aussi le Conseil d'Etat proposerait-il, en ordre très subsidiaire, de libeller la disposition en question comme suit (sans qu'il y ait lieu de s'attacher de manière quasi sacramentelle à l'emploi des termes „développement durable“):

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

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés propose en outre d'ajouter un deuxième alinéa au nouveau paragraphe 7 de l'article 11, de la teneur suivante: „Il (l'Etat) garantit la protection des animaux, selon les modalités fixées par les lois et règlements“.

Le commentaire note à ce sujet qu'„après avoir examiné la proposition de révision *No 4990* de l'article 11 de la Constitution concernant la protection des animaux, la proposition de révision *No 5292* de l'article 11 de la Constitution, la prise de position du Gouvernement sur la proposition de révision *No 4990*, ainsi que différentes propositions de texte élaborées par les groupes politiques, la commission, convaincue de la nécessité d'insérer dans la Constitution le principe de la protection des animaux, s'est décidée en fin de compte pour un texte faisant de la protection des animaux un objectif politique de l'Etat („Staatsziel“), les pouvoirs publics exécutant leur obligation de protection par voie législative et réglementaire“.

La protection des animaux constitue, 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, laissant planer un flou notamment sur la base constitutionnelle du règlement.

Il propose en conséquence de libeller la disposition comme suit:

„Il promeut la protection du bien-être des animaux.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 février 2006.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*Le Président,*

Pierre MORES

