



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 25 février 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 février 2015
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
- Continuation de l'examen et de la discussion des dispositions tenues en suspens

*

Présents : Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, Mme Viviane Loschetter remplaçant M. Claude Adam, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Eugène Berger, observateur

M. Jeff Fettes, M. Marc Colas, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 février 2015

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé sous le bénéfice d'une légère modification que le représentant de la sensibilité politique déi Lénk propose à l'alinéa 1^{er} de la page 7, à savoir : « La proposition de texte reformulée trouve l'accord de la majorité des membres de la commission. »

2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

La commission continue l'examen et la discussion de la liste des articles en suspens et des autres points à discuter mise à jour et transmise par courrier électronique le 23 février 2015.

1. Dissolution de la Chambre des Députés (article 72 du texte coordonné)

Il est proposé de libeller les alinéas 1 et 3 de l'article 72 du texte coordonné comme suit :

« Le Chef de l'Etat n'a le droit de fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En outre, le Chef de l'Etat peut, en cas de démission du Gouvernement, fixer des élections anticipées après avoir reçu l'assentiment de la Chambre exprimé à la majorité absolue de ses membres.

Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection. »

M. le Président souligne que le texte proposé s'inspire de la Constitution belge et tient compte de l'accord de la commission de remplacer la notion de « dissolution » par celle d' « élections anticipées » afin qu'une permanence parlementaire soit garantie.

Dans un souci de cohérence terminologique entre la première et la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}, un représentant du groupe politique CSV propose de remplacer les termes « n'a le droit de fixer » par ceux de « ne peut fixer ». Il argue que sa proposition de modification ne devrait pas poser problème, dans la mesure où on n'est pas en présence de l'exercice d'une compétence liée. Dans le cas contraire, l'adoption de la motion de censure impliquerait automatiquement la dissolution de la Chambre des Députés, ce qui lui poserait problème.

M. le Président explique que son texte vise deux hypothèses : le rejet d'une motion de confiance ou l'adoption d'une motion de censure, d'une part, et la démission du Gouvernement, d'autre part. Dans la première hypothèse, le Chef de l'Etat a le droit de fixer des élections anticipées, sans toutefois être obligé de le faire. Il faut qu'il existe un événement majeur pour procéder à des élections anticipées afin d'éviter que le Gouvernement puisse fixer à un moment propice de nouvelles élections. Dans la deuxième hypothèse, le Chef de l'Etat peut fixer des élections anticipées, à condition toutefois qu'une majorité absolue des membres de la Chambre des Députés se soit exprimée en faveur de nouvelles élections.

Quant à la remarque que le texte n'interdit pas au Chef de l'Etat de fixer des élections anticipées, même en cas de reconstitution d'une nouvelle majorité après l'adoption d'une motion de censure, il est répondu qu'il revient à la Chambre des Députés d'indiquer sa volonté avec précision dans sa décision, c'est-à-dire si elle souhaite que des élections anticipées soient fixées par le Chef de l'Etat, il faut que mention expresse en soit faite dans sa décision. Il s'agit d'une question pouvant être réglée dans le Règlement de la Chambre des Députés, mais n'ayant pas sa place dans la Constitution.

En réponse à la remarque d'un représentant du groupe politique LSAP que dans la deuxième hypothèse, l'emploi du verbe « peut » implique que le Chef de l'Etat n'est pas obligé de fixer des élections anticipées, malgré l'assentiment d'une majorité absolue des membres de la Chambre des Députés, M. le Président propose de reformuler la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} comme suit :

« En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées. »

La commission se déclare d'accord avec cette proposition de texte ainsi qu'avec la proposition de remplacer les termes « n'a le droit de fixer » par ceux de « ne peut fixer ». Par conséquent, l'article 72 du texte coordonné prendra la teneur suivante :

« **Art. 72.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.

Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois.

Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection. »

2. Condition de cinq députés pour le vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi (article 76, paragraphe (3), alinéa 2 du texte coordonné)

M. le Président propose de maintenir le système actuel comme il ne se dégage pas de majorité qualifiée pour une modification.

La commission se rallie à cette proposition.

3. Dispositions transitoires

Suite aux critiques formulées à l'égard de l'article 129 du texte coordonné (texte proposé par le Conseil d'Etat et repris par la commission), il est proposé de donner la teneur suivante aux articles relatifs à l'abrogation de l'actuelle Constitution, à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution et aux dispositions transitoires :

« **Art. 128.** Sous réserve des dispositions de l'article 130, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.

Art. 129. La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans.

Art. 130. Durant la période transitoire triennale les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions continuent de s'appliquer.

Art. 131. A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires sont abolies.

Art. 132. Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution. »

Quant à l'article 131 précité, un représentant du groupe politique CSV attire l'attention des membres de la commission sur le fait que des formulations pareilles suscitent toujours une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat pour non-respect du principe du parallélisme des formes. L'orateur souligne que ce principe interdit l'abrogation par la Constitution de

règlements grand-ducaux, actes qui n'ont pas la même valeur normative. En outre, il souligne que le terme « contraires » est sujet à interprétation, de sorte qu'il faut se rendre à l'évidence que la disposition en question ne saurait constituer la panacée.

Un représentant du groupe politique LSAP s'interroge sur la nécessité d'inscrire cette disposition dans la nouvelle Constitution, étant donné qu'elle est d'une évidence manifeste. A cet égard, M. le Président répond que le texte proposé par le Conseil d'Etat démontre qu'il n'en est pas ainsi, si bien qu'il propose de la maintenir, en remplaçant toutefois le terme « abolies » par ceux de « ne sont plus applicables ».

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk soulève la question de savoir si, outre les dispositions légales ou réglementaires, l'article en question ne devrait pas viser d'autres normes juridiques, telles que les arrêts de la Cour constitutionnelle ou le « *Fürstenrecht* ». A son avis, il faudrait plutôt écrire « (...), toutes les dispositions du droit ordinaire infra-constitutionnel contraires (...) »

Dans un souci de cohérence, un autre représentant du groupe politique CSV propose de reformuler l'article 129 précité de la manière suivante et de supprimer par conséquent l'article 131 :

« La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX. A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans. »

En réaction à cette intervention, il est souligné que cette proposition de texte fait l'amalgame entre les articles 129 et 131 visant cependant deux hypothèses différentes : l'une a trait à l'entrée en vigueur différée de certains articles de la nouvelle Constitution, tandis que l'autre vise les dispositions légales et réglementaires contraires à la nouvelle Constitution.

Après relecture de ces deux articles, M. le Président vient à la conclusion qu'ils ne sont pas contradictoires et peuvent être maintenus tels quels. Ainsi, les articles 128 à 132 tels que proposés sont inscrits dans le Chapitre 12. - Des dispositions finales, sauf à remplacer le terme « abolies » par ceux de « ne sont plus applicables » à l'endroit de l'article 131.

4. Clause d'interprétation *pro homine* (article 38, alinéa 2 nouveau ou nouvel article 39 du texte coordonné)

Il est proposé de compléter l'article 38 du texte coordonné par un nouvel alinéa 2 ou de prévoir un nouvel article 39 libellé comme suit :

« Les droits et libertés reconnus par la Constitution peuvent être complétés et élargis en vertu d'une loi ou d'un traité international. »

De l'avis d'un représentant du groupe politique LSAP, l'idée d'un bloc constitutionnel des droits fondamentaux et des libertés publiques n'est pas dénuée d'intérêt.

Une représentante du groupe politique DP déclare qu'elle peut souscrire à l'idée d'inscrire une clause d'interprétation *pro homine* dans la nouvelle Constitution, mais elle souligne que la formulation d'une telle clause n'est pas anodine et risquera d'engendrer des conséquences non négligeables. A côté d'une formation portant sur les droits de l'homme et devant être dispensée aux magistrats, un flot de recours risquera de submerger les juridictions. Elle relève que la Convention des droits de l'homme est souvent invoquée dans

la jurisprudence luxembourgeoise et qu'en règle générale, les tribunaux luxembourgeois suivent les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Quant au texte proposé, il est formulé de manière large, de sorte que son groupe politique ne voit pas d'inconvénient à ce qu'il soit maintenu et soumis pour avis au Conseil d'Etat, contrairement à un représentant du groupe politique CSV, qui se prononce pour sa suppression.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait remarquer qu'il n'est pas d'accord avec le texte proposé, qui ne reflète aucunement l'objectif d'une clause d'interprétation *pro homine*, telle que préconisée par Mme Véronique Bruck. L'orateur déplore que le texte ne reprenne pas l'idée de l'interprétation des dispositions relatives aux droits fondamentaux et aux libertés reconnues par la Constitution conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux ratifiés par le Luxembourg figurant dans les Constitutions espagnole, portugaise et roumaine.

Quant à sa proposition de recourir, à l'instar des ces trois Constitutions, à une énumération exhaustive des droits fondamentaux et libertés publiques, M. le Président rappelle la décision de la commission de ne pas surcharger le texte constitutionnel, en y prévoyant un catalogue exhaustif et détaillé de tous les droits et libertés publics.

L'expert gouvernemental donne à considérer que le texte proposé risquera d'élever au rang constitutionnel des lois qui complètent les droits et libertés reconnus par la Constitution.

M. le Président conclut qu'il ne se dégage pas de majorité qualifiée en faveur de sa proposition de texte, de sorte qu'il propose de la supprimer.

5. Inscription du droit à la protection des données à caractère personnel et à l'autodétermination informationnelle dans la nouvelle Constitution

La sensibilité politique déi Lénk demande d'inscrire le droit à la protection des données à caractère personnel et à l'autodétermination informationnelle dans la nouvelle Constitution et propose le texte suivant :

« **Art. 31.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant et à l'autodétermination informationnelle. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. »

En ce qui concerne le droit à la protection des données à caractère personnel, M. le Président signale qu'il est déjà inscrit dans l'article 31 du texte coordonné.

Quant au droit à l'autodétermination informationnelle, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk explique qu'il s'agit d'une notion ayant valeur constitutionnelle en Allemagne suite à un arrêt (« *Volkszählungsurteil* ») du « *Bundesverfassungsgericht* » de 1983 jugeant que : « 1. (...) Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. 2. Einschränkungen dieses Rechts auf "informationelle Selbstbestimmung" sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. (...) » Qui plus est, référence en est faite dans bon nombre de publications, telles que le rapport sur l'application des principes de protection des données aux réseaux mondiaux de télécommunications – l'autodétermination informationnelle à l'ère de l'Internet du 18 novembre 2004 du Comité consultatif de la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

M. le Président souligne que dans son rapport annuel intitulé « Le numérique et les droits fondamentaux », le Conseil d'Etat français note que le droit à la protection des données

personnelles est à considérer comme un droit à l'autodétermination informationnelle. L'orateur fait remarquer que si la commission opte pour l'inscription d'un droit à l'autodétermination informationnelle dans la nouvelle Constitution, il faudra, vu qu'il ne s'agit pas d'un droit absolu, prévoir une formulation permettant une restriction de ce droit par la loi.

Un représentant du groupe politique LSAP signale qu'il s'agit d'un problème central (cf. par exemple l'affaire Google), si bien que l'inscription d'un tel droit dans la Constitution n'est *a priori* pas aberrante. Il se rallie à M. le Président que le texte éventuellement retenu par la commission devra être formulé tel que des restrictions légales sont permises.

Etant donné que l'article 31 du texte coordonné reprend seulement en partie l'article 30 nouveau proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012, un représentant du groupe politique CSV propose de revoir cet article 30 qui dispose que :

« **Art. 30.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi.

Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification. »

Quant à cet article, certains membres de la commission soulignent qu'en pratique le responsable du traitement des données à caractère personnel ne dispose pas toujours du consentement de la personne concernée (p.ex. en cas de vidéosurveillance), de sorte qu'il n'est pas indiqué de reprendre cette disposition dans la nouvelle Constitution.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk, quant à lui, fait valoir que le droit à l'autodétermination informationnelle présuppose que la personne concernée jouisse de droits plus actifs que le seul consentement.

Il propose par ailleurs de prévoir dans la nouvelle Constitution une disposition visant à garantir la neutralité d'internet et il rappelle dans cet ordre d'idées le dépôt en Belgique de la « proposition de révision de la Constitution complétant l'article 23, afin de consacrer le principe de la neutralité des réseaux Internet » (doc. parl. 53K1471). Vu la place qu'occupe l'internet dans notre société, il considère que les droits fondamentaux et les libertés publiques devraient être repensés afin de tenir compte de ce contexte nouveau. Il faudrait tirer profit de l'élaboration d'une nouvelle Constitution pour garantir la neutralité des réseaux de communications électroniques, et ce d'autant plus au regard du fait que des entreprises actives dans le domaine des communications et des technologies d'information sont établies au Luxembourg.

Au final, M. le Président propose de formuler une disposition relative au droit à l'autodétermination informationnelle de façon à ce que des restrictions légales y puissent être apportées. Pour ce qui est de la proposition nouvelle du représentant de la sensibilité politique déi Lénk concernant la garantie constitutionnelle de la neutralité d'internet, l'orateur s'interroge sur la plus-value d'une telle disposition face au « *World Wide Web* ». Par ailleurs, il soulève la question de la formulation d'une disposition pareille. Il propose que la commission y revienne au cours de la prochaine réunion, bien qu'il tire le constat que la majorité des membres est plutôt contre l'inscription d'une telle garantie dans la nouvelle Constitution.

6. Poursuite des membres du Gouvernement (article 88, paragraphe (4) du texte coordonné)

M. le Président rappelle qu'il devrait se renseigner sur la position du nouveau Gouvernement à l'égard du privilège de juridiction. Il informe la commission que celui-ci peut se rallier au texte proposé à l'endroit du paragraphe (4) de l'article 88 du texte coordonné.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry