



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 28 septembre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 21 septembre 2016
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Idées pour une nouvelle Constitution : continuation de l'examen et de la discussion des thèmes/articles tenus en suspens

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Simone Beissel, Vice-Présidente de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 21 septembre 2016**

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

La commission continue l'examen et la discussion des thèmes/articles à discuter sur base du document transmis par courrier électronique le 14 septembre 2016. De cette discussion, il convient de retenir succinctement les éléments suivants :

- **Egalité de traitement (article 16, paragraphes 1^{er} et 3)**

[Décision de la commission :

Pour ce qui est de l'article 16, paragraphe 1^{er}, il y a lieu de souligner que la commission a repris le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012 visant à intégrer dans la nouvelle Constitution le libellé reproduit par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts rendus sur le fondement de l'article 10bis, paragraphe 1er, de la Constitution actuelle. Elle a partant décidé de ne plus revenir sur son texte.

Elle considère néanmoins qu'il serait indiqué de discuter de la question de l'égalité des hommes et des femmes prévue au paragraphe 3 de l'article 16. Il est renvoyé dans ce contexte à l'article 1^{er} de la Constitution française modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. Celui-ci prévoit en son alinéa 2 que : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. »]

Mme la Vice-Présidente, Co-Rapporteur en charge du chapitre 2 (ci-après « Mme la Vice-Présidente »), propose de maintenir le texte dans la teneur proposée par la commission. Quant à l'inscription au paragraphe 3 d'une disposition s'inspirant de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} précité de la Constitution française, l'oratrice propose d'en faire abstraction au motif que le principe de l'égalité s'applique à tous les secteurs. Une disposition pareille n'aurait en fait qu'un caractère idéologique. Or, non seulement la Constitution doit être rédigée de façon claire et lapidaire, mais il faut en plus qu'elle fixe les grands principes conférant au législateur toute latitude pour réglementer les secteurs dépourvus de règles adéquates.

Au vu de ces explications, la commission décide de ne pas apporter de modifications à son texte.

- **Droits de l'enfant (article 38, alinéa 2)**

[Décision de la commission :

La commission a décidé qu'il serait indiqué de consulter d'autres Constitutions afin de voir de quelle manière la question des droits de l'enfant y est réglée. Elle reviendra donc sur les droits de l'enfant.]

Mme la Vice-Présidente fait observer que les tribunaux luxembourgeois se sont ralliés aux jurisprudences étrangères et à celles de la Cour européenne des Droits de l'Homme selon lesquelles dans toutes les décisions concernant les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

Après avoir relu les propositions de l'ANCES et consulté des Constitutions étrangères (Belgique, Suisse etc.), l'intervenante propose, en faisant un amalgame entre différents textes constitutionnels étrangers, de compléter l'article 38 par des alinéas 3 et 4 nouveaux libellés comme suit :

- Nouvel alinéa 3 :

« Chaque enfant a le droit de bénéficier de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement. »

- Nouvel alinéa 4 :

« Chaque enfant a le droit d'exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne, en considération de son âge et de son discernement. »

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Bien qu'il ne soit pas d'avis que ces propositions sont contraires à la Convention internationale des Droits de l'Enfant et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, un représentant du groupe politique CSV estime, par souci de sécurité juridique, qu'une vérification serait pourtant indiquée. Il donne par ailleurs à considérer que l'insertion dans la nouvelle Constitution d'un article relatif aux droits de l'enfant n'exclut nullement l'application des articles sur les droits fondamentaux. A son avis, il faudrait préciser dans le commentaire des articles que les dispositions relatives aux droits fondamentaux sont d'application générale et que les dispositions applicables à une catégorie de personnes en raison de leur situation spécifique (âge ou état de santé) se greffent sur celles-ci.
- Considérant que ces deux nouveaux alinéas créent des droits individuels, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk est à se demander s'ils ne devraient pas trouver leur place dans la section relative aux droits fondamentaux. En réponse, Mme la Vice-Présidente rappelle qu'il était de la volonté de la commission de ne pas en faire des droits sanctionnables, de sorte qu'elle propose de ne pas changer leur emplacement.
- Il est souligné qu'il n'est nulle part précisé que les droits inscrits à la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle ne sont pas sanctionnables, si bien qu'il appartiendra aux tribunaux de statuer sur cette question.
- Un autre représentant du groupe politique CSV, se prononçant pour l'inscription des droits de l'enfant dans la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle, donne à considérer que les termes « mesures » et « soins » risquent d'être interprétés comme droits individuels. Il propose partant de reformuler le nouvel alinéa 3 comme suit : « Chaque enfant a le droit de bénéficier de la protection et au respect de son bien-être et de son développement. »
- Il est soulevé la question de savoir s'il ne serait pas indiqué, par souci de cohérence rédactionnelle, de faire des droits de l'enfant et de la protection des animaux des articles à part, sinon de regrouper les autres articles ?

En guise de conclusion, Mme la Vice-Présidente retient que la commission se déclare d'accord avec sa proposition de compléter l'article 38 par des nouveaux alinéas 3 et 4. Toutefois, afin de donner une suite favorable à la remarque du représentant de la sensibilité politique déi Lénk que la philosophie changerait par l'inscription de droits individuels dans la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle et qu'il faudrait partant revoir leur

formulation en écrivant « L'Etat veille/garantit », l'oratrice propose de reformuler les nouveaux alinéas 3 et 4 dans le sens préconisé.

- **Protection des animaux (article 42, alinéa 2)**

[Décision de la commission :

La commission reviendra sur la question de la protection des animaux et procédera à une reformulation de la disposition y relative.]

Mme la Vice-Présidente, en s'inspirant du projet de loi ayant pour objet d'assurer la dignité, la protection de la vie, la sécurité et le bien-être des animaux (doc. parl. 6994), propose de reformuler l'alinéa 2 de l'article 42 comme suit :

« Il reconnaît aux animaux le statut d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être. »

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- En réponse à la question de savoir s'il ne faudrait pas remplacer la formulation « veille à protéger » par celle de « veille à garantir », Mme la Vice-Présidente répond que le terme « protéger » lui apparaît plus approprié comme il importe de prémunir les animaux contre les mauvais traitements leur infligés par les êtres humains.
- Un représentant du groupe politique CSV rappelle le consensus en faveur d'une reformulation de l'alinéa 2 de l'article 42 dans le sens d'une protection plus importante des animaux.
Quant à la proposition de texte précitée, il souligne que le terme « sensibilité » lui pose problème (contrairement à une représentante du groupe politique LSAP se prononçant en faveur de cette notion), étant donné qu'il estime que les animaux ne sont pas tous dotés d'une sensibilité. En réponse, Mme la Vice-Présidente fait observer que le mot « sensible » est le dénominateur commun de tous les textes internationaux (à noter que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe constitue la base), de sorte qu'elle plaide pour son maintien.
- Il est souligné que le terme « statut » vaut sans distinction pour tous les animaux.
- En réponse à un questionnement afférent, Mme la Vice-Présidente fait remarquer qu'il s'agit de protéger les animaux contre les mauvaises actions de l'être humain et non pas d'aller à l'encontre de la loi du plus fort qui règne au sein du monde animal.
- Quant à la question de savoir pourquoi il faut préciser qu'il s'agit d'êtres vivants « non humains », Mme la Vice-Présidente répond qu'elle a repris cette précision des textes internationaux.
- Un représentant du groupe politique LSAP fait observer que le texte proposé engendre la question de l'abattage industriel qui est souvent lié à la cruauté. Sera-t-il toujours possible en cas d'adoption du texte proposé ? Il met en garde contre l'inscription dans la nouvelle Constitution d'objectifs qui, de prime abord, ne pourront pas être respectés.

En réponse, Mme la Vice-Présidente signale que les termes « protection » et « bien-être », inscrits dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 29 mars 2007, n'ont jusqu'à présent jamais été considérés comme étant incompatibles avec l'abattage et la chasse. Tel serait le cas si on inscrivait dans la Constitution une disposition prévoyant que les animaux ont droit à la vie.

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk déclare que la notion de « bien-être », telle que proposée, lui pose problème. A ses yeux, il existe une différence entre les formulations « promouvoir le bien-être » et « veiller à la protection du bien-être ».

Il argue qu'il importe de préciser contre quoi les animaux sont protégés et renvoie à la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution déposée par M. le député Serge Urbany (doc. parl. 6956) et, plus précisément, à la deuxième phrase de l'article 82 qui dispose que : « La loi garantira la protection des animaux contre la maltraitance et la souffrance, notamment celles liées à l'élevage, au transport, à l'abattage et l'expérimentation. » L'objectif de ce texte, permettant d'ailleurs toujours l'abattage, consiste à diminuer la maltraitance et la souffrance des animaux.

- Pour ce qui est de la proposition de faire également référence à la dignité des animaux, Mme la Vice-Présidente fait remarquer que le terme « dignité » est réservé aux hommes. Elle propose partant d'en faire abstraction.

En guise de conclusion, Mme la Vice-Présidente souligne que l'idée de base est d'ores et déjà inscrite dans la Constitution actuelle. Sa proposition de texte vise en fait seulement à répondre au souci de renforcer la protection des animaux.

La commission adopte finalement le nouvel alinéa 2 de l'article 42 dans la teneur proposée ci-dessus.

- **Droit au logement (article 41)**

[Décision de la commission :

Etant donné que la France constitue l'un des pays où le droit au logement est un droit exigible par voie de justice, la commission a décidé de consulter la doctrine ainsi que la jurisprudence française existant en la matière et de revenir, le cas échéant, sur son texte.]

La commission se rallie à la proposition de Mme la Vice-Présidente de ne pas modifier le texte proposé par la commission.

- **Protection des monuments/du patrimoine**

[Décision de la commission :

La commission a décidé qu'il serait indiqué de consulter les textes internationaux applicables en la matière¹ et de revenir sur la question de la protection des monuments. Elle sera analysée dans le cadre des discussions sur les objectifs à valeur constitutionnelle.]

¹ Cf. aussi le rapport « Le droit du patrimoine culturel au Grand-Duché de Luxembourg » réalisé par François Deseilles.

Mme la Vice-Présidente informe les membres de la commission que les Constitutions française, belge et allemande ne soufflent mot sur la protection du patrimoine. En Suisse, la protection du patrimoine relève du ressort des cantons.

Par souci de flexibilité pour les décideurs politiques et autres acteurs concernés, l'oratrice propose de ne pas inscrire un article sur la protection du patrimoine dans la nouvelle Constitution.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Un représentant du groupe politique LSAP rappelle qu'il s'est dégagée du débat sur la protection du patrimoine du 1^{er} juillet 2015 une unanimité transpartisane sur la nécessité de renforcer la protection du patrimoine.
Vu l'appauvrissement du patrimoine culturel, il appartient à la société de prendre ses responsabilités et de conserver et valoriser le patrimoine existant.
L'orateur aurait accueilli favorablement une disposition reprenant la proposition de texte formulée par un intervenant aux auditions publiques du 8 juillet dernier, à savoir : « L'Etat protège le patrimoine culturel national matériel et immatériel et en garantit la préservation et le développement. » A ses yeux, ce texte ne constituerait pas une entrave à l'action publique ou privée, mais bien au contraire, au regard de la conception absolue du droit de propriété allant à l'encontre de tout esprit du patrimoine bâti, il donnerait un signal clair de la volonté de l'Etat d'en faire une priorité sociétale.
- Une représentante du groupe politique CSV fait observer que l'inscription dans la nouvelle Constitution d'une disposition sur la protection du patrimoine n'engendrerait aucunement une impossibilité à agir. A son avis, la question de la protection du patrimoine pourrait être résolue en inscrivant le terme « culturel » à l'alinéa 1^{er} de l'article 42. Par ailleurs, l'oratrice plaide en faveur d'une phrase consacrant d'une manière générale le droit au développement/à l'épanouissement culturel.

En guise de conclusion, Mme la Vice-Présidente souligne qu'il existe des arguments pour et contre l'idée d'inscrire une disposition sur la protection du patrimoine dans la nouvelle Constitution. Bien qu'elle soit d'avis qu'il appartienne au législateur d'intervenir en la matière, elle se doit de constater qu'il existe plutôt un préjugé favorable pour l'inscription dans la nouvelle Constitution d'une disposition afférente, de sorte qu'elle tâchera de formuler une proposition de texte pour la prochaine réunion.

- **Soins palliatifs**

[Décision de la commission :

En ce qui concerne votre proposition relative aux soins palliatifs, il convient de noter que la commission reviendra sur la section 4 relative aux objectifs à valeur constitutionnelle en vue d'y insérer d'autres objectifs à valeur constitutionnelle, notamment dans les domaines économique et social.]

La commission se rallie à la proposition de Mme la Vice-Présidente de ne pas compléter la nouvelle Constitution par une disposition relative aux soins palliatifs, étant donné qu'elle est d'ores et déjà couverte par la protection de la santé dont il est question à l'article 34.

- **Culture**

[Décision de la commission :

La commission reviendra sur la section 4 relative aux objectifs à valeur constitutionnelle en vue d'y insérer d'autres objectifs à valeur constitutionnelle, notamment dans les domaines économique et social.]

Mme la Vice-Présidente souligne que, mise à part la Constitution suisse, les Constitutions étrangères ne soufflent mot sur la protection de la culture.

*

En réponse à la question de l'interaction et de la portée entre les droits inscrits dans la nouvelle Constitution et ceux prévus par les Conventions internationales soulevée par un représentant du groupe politique CSV, Mme la Vice-Présidente répond que ses propositions de texte sont conformes aux textes internationaux. Pour ce qui est de la portée des droits fondamentaux et des libertés publiques, elle renvoie à l'article 37 relatif à la clause transversale. Elle souligne qu'il faut distinguer entre les droits sanctionnables et les droits-programme (droits déclaratifs non contraignants inscrits dans la Section 4.- Des objectifs à valeur constitutionnelle) qui sont, depuis environ une centaine d'années, déterminés par les jurisprudences internationales et nationales.

Quant à la remarque de l'intervenant qu'il se peut que la portée politique de ces dispositions soit dénaturée, c'est-à-dire que l'esprit dans lequel elles sont inscrites dans la Constitution ne soit pas respecté, Mme la Vice-Présidente signale que ce risque existe pour chaque texte législatif.

Un autre représentant du groupe politique CSV rappelle que la commission précédente, vu que toutes les Constitutions modernes évoquent des objectifs à valeur constitutionnelle, s'était mise d'accord sur l'idée de n'en citer que quelques-uns. Or, force est toutefois de constater qu'il existe, non seulement de la part du Conseil d'Etat, une demande d'aller plus loin.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

La Vice-Présidente,
Simone Beissel