

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 27 juin 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 juin 2012
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
 - Examen du Chapitre 2.- Des libertés publiques et des droits fondamentaux (articles 11 à 41)

*

Présents : M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Serge Urbany, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusée : Mme Anne Brasseur

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 juin 2012

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

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

Examen du Chapitre 2.- Des libertés publiques et des droits fondamentaux à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat et de la prise de position du Gouvernement

Structure

M. le Président rappelle que la proposition de révision reprise sous rubrique s'aligne sur la structure adoptée dans le cadre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, autour des mots-clés de dignité, égalité et libertés. Les garanties dans le domaine social et économique, dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen à l'égard de l'administration publique sont regroupés sous les termes « solidarité et citoyenneté ».

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat souligne que, pour autant que dans la Constitution luxembourgeoise, le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé, détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi, il faudrait adopter une subdivision tenant compte de cette spécificité. Par conséquent, il propose la subdivision de ce chapitre en trois sections, à savoir :

- Section 1^{re}. – *Des droits fondamentaux*
- Section 2. – *Des libertés publiques*
- Section 3. – *Des objectifs à valeur constitutionnelle*

La section 1^{re} contient un énoncé des droits fondamentaux intangibles qui constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles, la section 2 regroupe les libertés publiques au sens large, dont la réalisation requiert en principe l'intervention du législateur et la section 3 est réservée aux objectifs à valeur constitutionnelle, c'est-à-dire aux grands principes qui s'imposent à l'action de l'Etat, mais qui n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct que le citoyen pourrait faire valoir en justice.

M. le Président, qui pour sa part peut se rallier en principe à la subdivision proposée par le Conseil d'Etat en ce qu'elle instaure une certaine hiérarchisation entre ces trois catégories, propose d'avoir un échange de vues sur la structure à adopter. La décision finalement retenue aura des conséquences sur l'emplacement des articles respectifs. [Vu que ce volet n'a pas encore été discuté au sein de leurs fractions politiques respectives, les membres de la commission ne sont pour l'instant pas en mesure de s'y prononcer définitivement. Une décision définitive en la matière sera prise après les vacances d'été.]

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

- la subdivision proposée par le Conseil d'Etat trouve *a priori* l'accord de la majorité des membres présents ;
- un représentant du groupe politique LSAP tient à souligner que le fait de qualifier une disposition d'objectif à valeur constitutionnelle aura une répercussion directe sur

l'impact de celle-ci. Il s'interroge sur une éventuelle restructuration proposée par la Commission de Venise¹ ;

- M. le Président émet une réserve à l'égard de l'affirmation que les dispositions inscrites dans la section 3 n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct que le citoyen pourrait faire valoir en justice. Il s'interroge en effet sur la suite réservée à un recours préjudiciel invoquant la violation d'un objectif à valeur constitutionnelle : la Cour constitutionnelle jugerait-elle qu'il s'agit d'une disposition qu'on ne peut pas faire valoir en justice ou viendrait-elle à la conclusion qu'on est en présence d'une violation manifeste d'une disposition constitutionnelle. Il cite à titre d'exemple l'invocation de l'inconstitutionnalité de l'article 8, point 1^o du règlement grand-ducal du 8 juin 2012 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale (allocation mensuelle par personne adulte est fixée à 25 euros) devant la Cour constitutionnelle sur base de l'article 39 proposé par le Conseil d'Etat prévoyant que l'Etat veille à ce que toute personne dispose de moyens permettant de vivre dignement. L'orateur tient encore à souligner que la notion de « *vivre dignement* » est d'ores et déjà inscrite dans des textes législatifs, bien que son inscription à l'endroit de l'article 1^{er} vise plutôt à donner une orientation générale du texte sans qu'il en découle des conséquences juridiques.

Dans un souci de cohérence et de lisibilité, il serait judicieux de regrouper les objectifs à valeur constitutionnelle dans une section à part au lieu de les évoquer de manière dispersée dans le chapitre 2. Toutefois, cette manière de procéder n'implique en aucun cas une dévalorisation de ces dispositions **à mentionner, le cas échéant, dans le rapport** ;

- dans le cas où la commission adopterait la structure proposée par le Conseil d'Etat, les conséquences juridiques éventuelles liées aux objectifs à valeur constitutionnelle devront être exposées de manière claire et précise dans le rapport **à préciser, le cas échéant, dans le rapport** en s'appuyant sur les doctrines et jurisprudences étrangères afférentes ;
- suite à la décision prise lors de la rédaction du présent chapitre de ne pas reprendre des dispositions de conventions internationales ratifiées par le Luxembourg, s'est posée la question de la reformulation des dispositions existantes. Vu que nombreuses dispositions sont ancrées dans notre jurisprudence, les auteurs de la proposition de révision se sont limités à des adaptations ponctuelles du texte en vigueur ;
- le débat sur l'effet direct d'une disposition de la Constitution est ancien et doit être mené d'une manière générale et non seulement dans le cadre de l'analyse du chapitre 2. L'interprétation par la CJUE des notions « *veille* » et « *garantit* » a évolué depuis les dernières années, de sorte qu'il importe de veiller en l'occurrence à ce qu'elles reflètent effectivement la volonté du législateur. Si un effet direct est souhaité alors le recours à une terminologie précise est indiqué et, dans le cas contraire, il faut vérifier si les termes « *veille* » et « *garantit* » sont appropriés ;

¹ Après vérification opérée par le secrétariat de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, il s'avère que la Commission de Venise n'a pas fait de proposition concernant la structure du chapitre 2. Celle-ci a relevé dans son avis intérimaire du 14 décembre 2009 que : « *L'adaptation de la structure du chapitre est précieuse, en ce qu'elle rehausse la lisibilité de la Constitution et en ce qu'elle permet de constater d'emblée quelles sont les garanties spécifiques qu'offre la Constitution luxembourgeoise par rapport aux droits et libertés qui sont également mentionnés dans la Charte européenne.* »

- quant à la question du représentant de la sensibilité politique déi Lénk de savoir s'il est prévu d'introduire un contrôle de constitutionnalité *a priori*, M. le Ministre de la Justice répond que le contrôle de constitutionnalité *a priori* existe d'ores et déjà et est exercé par le Conseil d'Etat, quoique la Cour constitutionnelle puisse prendre une décision contraire à l'avis du Conseil d'Etat et la Chambre des Députés puisse bel et bien passer outre l'inconstitutionnalité soulevée par le Conseil d'Etat. En ce qui concerne le contrôle *a posteriori*, il est prévu d'instaurer une Cour suprême au sommet de la hiérarchie judiciaire, de sorte qu'il y aura une seule juridiction remplaçant la Cour supérieure de justice et la Cour constitutionnelle. Le système de la question préjudicielle sera aboli. Ainsi, chaque juge du fond sera habilité à examiner lui-même la constitutionnalité d'une loi. La décision d'inconstitutionnalité pourra faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême et, en cas d'inertie des parties, le parquet général aura la faculté d'exercer un pourvoi dans l'intérêt de la loi, dans le seul but de faire résoudre la question de la constitutionnalité d'une loi, de manière définitive, par la Cour suprême. Ce système nécessite toutefois la mise en place d'une procédure de mise en conformité à la Constitution des dispositions légales déclarées inconstitutionnelles ;

L'orateur tient encore à souligner que la section 3 proposée par le Conseil d'Etat n'introduit pas de droit positif individuel à effet direct. Il s'agit en fait de principes tombant, d'une part, sous le contrôle *a priori* effectué par le Conseil d'Etat et, d'autre part, le cas échéant, sous le contrôle *a posteriori* de la Cour constitutionnelle. A ce titre, il est relevé qu'il faut toujours faire la distinction entre des droits reconnus aux citoyens et des principes énoncés par le droit national, européen et international. A titre d'exemple est citée l'affaire Boulois (CEDH, G.C. 3 avril 2012, Boulois c. Luxembourg) dans laquelle la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé qu'« au Luxembourg, les détenus ne disposent pas d'un droit de se voir accorder un congé pénal, quand bien même ils rempliraient formellement les critères requis. Le législateur avait clairement l'intention de créer un privilège n'impliquant pas de voie de recours. Le requérant ne pouvait se prétendre, de manière défendable titulaire d'un « droit » reconnu dans l'ordre juridique interne. ». Même si cette décision établit que le système actuel de l'exécution des peines n'est pas contraire à la CEDH, un projet de loi (doc. parl. 6381) visant à réformer l'exécution des peines en l'adaptant aux exigences du 21^{ème} siècle a été déposé en janvier 2012. Il prévoit notamment des moyens de recours des détenus contre toute sanction disciplinaire devant la future chambre d'application des peines et vise prioritairement la (ré)intégration des détenus dans la vie citoyenne ;

- vu qu'il est de l'intérêt de tout un chacun que la loi soit directement conforme à la Constitution, le contrôle *a priori* exercé par le Conseil d'Etat pourrait être amélioré par l'introduction dans la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat d'une disposition prévoyant la possibilité d'une saisine expresse du Conseil d'Etat (droit individuel d'un député ou droit de la Chambre des Députés) d'un problème de constitutionnalité soulevé au cours de l'instruction parlementaire d'un projet ou d'une proposition de texte. Celui-ci devrait toutefois rendre son avis dans un délai rapproché afin que la procédure législative ne soit pas bloquée.

Chapitre 2. – Des libertés publiques et des droits fondamentaux (Chapitre 2. - Des droits et libertés selon le Conseil d'Etat)

Section 1. – Dignité (Section 1^{re}. – Des droits fondamentaux selon le Conseil d'Etat)

Article 11 (article 12 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat reprend textuellement la disposition de la proposition de révision qui prévoit que la dignité humaine est inviolable.

Articles 12 et 13 (article 13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les articles 12 et 13 sous un nouvel article énonçant en son paragraphe 1^{er} le droit à l'intégrité physique et mentale, à l'instar des dispositions figurant à l'article 3, paragraphe 1^{er} de la Charte de l'Union européenne. Il estime que la consécration constitutionnelle de ce concept et les droits qui en découlent notamment dans le domaine médical constitueraient un élément fondamental de protection des droits et libertés et assureraient une plus-value concrète certaine au profit des citoyens. La notion de « *toute personne* » souligne l'universalité de ces droits. Le droit à l'intégrité physique et mentale englobe le droit à la vie.

Dans la mesure où les droits intangibles sont énoncés dans la section 1^{re} du chapitre 2 proposée par le Conseil d'Etat, celui-ci est d'avis qu'il ne s'avère pas nécessaire de préciser, à l'instar de la Charte de l'Union européenne, des restrictions limitées aux seuls domaines de la médecine et de la biologie. Ces interdits sont d'ailleurs également contenus dans la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (Convention d'Oviedo) du 4 avril 1997, convention qui n'a pas encore été ratifiée par le Luxembourg (doc. parl. 5528).

Bien que la prohibition de la torture, des traitements inhumains et de la peine de mort découle nécessairement du droit à l'intégrité physique et mentale, le Conseil d'Etat est néanmoins d'avis qu'il faut maintenir son énoncé dans la Constitution alors que ce droit est intangible. Il propose de regrouper les dispositions afférentes sous le même article 13 en faisant toutefois précéder la prohibition de la peine de mort par l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants.

Quant à la question soulevée par certains membres de la commission de savoir si cette proposition de texte n'est pas susceptible de poser problème au regard de l'euthanasie et des transplantations d'organes, M. le Ministre de la Justice donne à considérer que cette disposition est d'ores et déjà appliquée par le Luxembourg nonobstant le fait qu'elle ne soit pas inscrite dans la Constitution, vu qu'elle est prévue par des dispositions normatives de conventions internationales relatives aux Droits de l'Homme qui sont d'applicabilité directe et priment l'ensemble du droit interne.

Il est retenu que les fractions politiques devront discuter en interne de cette proposition de texte en procédant, le cas échéant, à une étude de droit comparé en la matière, avant que la commission ne s'y prononce définitivement.

Article 14 (article 37 selon le Conseil d'Etat)

Le présent article prévoit que l'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

Le Conseil d'Etat souligne que la notion de « *droits naturels de la personne humaine* », inscrite à l'article 11, paragraphe 1^{er} de la Constitution actuelle, constitue une formule vague qui relève davantage de la philosophie du droit que de la technique constitutionnelle. D'une manière générale, il entend privilégier des énoncés clairs et concis des libertés, raison pour laquelle il propose d'omettre une telle notion. Le concept de « *famille* » figurera dans la Constitution selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat parmi les objectifs à valeur constitutionnelle (section 3, article 37).

[Cet article n'a pas encore fait l'objet d'un examen en commission].

Article 14 nouveau selon le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat estime que le droit intangible à la liberté de pensée, de conscience et de religion doit figurer parmi les droits fondamentaux consacrés par la Constitution comme étant inhérents à la nature de l'Homme. Il souligne que cette approche est également consacrée par l'article 9 de la CEDH. Seule la manifestation des droits et libertés peut faire l'objet d'un encadrement légal. Dès lors, l'exercice des libertés de pensée, de conscience et de religion fait partie des libertés publiques réunies sous la section 2 (articles 21 à 23 selon le Conseil d'Etat).

Quant à la question de la plus-value apportée par l'inscription de cette disposition dans le chapitre 2, M. le Ministre de la Justice répond qu'elle s'inscrit dans la philosophie générale poursuivie par le Conseil d'Etat, à savoir, d'une part, qu'il ne suffit pas seulement de renvoyer aux textes internationaux, mais qu'il faut que la Constitution proclame elle-même un catalogue des droits et libertés que choient les Luxembourgeois, et dont s'inspirent les fondements et le fonctionnement des institutions et, d'autre part, d'insérer une clause transversale en vertu de laquelle le législateur, appelé à mettre en œuvre les principes de la Constitution, devra, pour éviter de vider ces principes de leur essence, faire preuve de réserve en n'apportant aux droits et libertés que les restrictions que demandent, le cas échéant, la sécurité et l'ordre publics ou la protection des droits d'autrui dans une société démocratique. A son avis, il faudrait s'y pencher avant toute décision puisque l'adoption de cette philosophie impliquerait son application générale au chapitre 2.

M. le Président souligne que la clause transversale proposée par le Conseil d'Etat (article 36 nouveau selon le Conseil d'Etat), d'ailleurs accueillie favorablement au moment où elle fut proposée par la Commission de Venise, s'appliquerait seulement à la section 2 proposée par le Conseil d'Etat et ne trouverait pas application aux droits fondamentaux énumérés à la section 1^{re}, qui sont des droits intangibles.

Cet article doit être lu ensemble avec l'article 23 proposé par le Conseil d'Etat (article 28 de la proposition de révision), de sorte que la commission y reviendra au moment de l'analyse de cet article.

Article 15 (article 15 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit que l'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.

Le Conseil d'Etat qualifie la formulation de cet article comme étant quelque peu malencontreuse. A ses yeux, la garantie par l'Etat de la protection de la vie privée, suivie immédiatement d'un rappel des exceptions devant figurer dans la loi, ne souligne pas suffisamment le caractère fondamental de ce droit. S'y ajoute que le droit au respect de la

vie privée peut être opposé non seulement à l'Etat mais à toute personne. L'Etat est tenu par une obligation positive d'adopter des mesures aptes à en garantir le respect.

Il rappelle que la notion de « *respect à la vie privée* » figure également à l'article 7 de la Charte de l'Union européenne et à l'article 8 de la Convention européenne.

M. le Président souligne qu'il s'agit en l'occurrence d'un droit intangible, de sorte qu'il a du mal à suivre le raisonnement du Conseil d'Etat qui prévoit que toute restriction à ce droit doit respecter le principe de proportionnalité énoncé dans la clause transversale introduite à l'article 36 proposé par le Conseil d'Etat.

Section 2. – Egalité (Section 2. – Des libertés publiques selon le Conseil d'Etat)

Articles 10, 16 et 17 (articles 11 et 16 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions relatives au principe d'égalité sous un article unique, subdivisé en paragraphes. Le principe fondamental de l'égalité de tous les Luxembourgeois devant la loi (article 17 de la proposition de révision) doit précéder son évocation par rapport aux deux applications d'ores et déjà prévues dans la Constitution. Il y a lieu de rappeler que le principe d'égalité ne vise pas exclusivement les droits, mais a aussi pour corollaire l'égalité en devoirs. Afin de tracer les limites du principe, il convient selon le Conseil d'Etat d'intégrer, dans le texte même de la Constitution, le libellé régulièrement reproduit par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts rendus sur le fondement de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er} de la Constitution actuelle. Le principe de non-discrimination est le corollaire nécessaire du principe d'égalité. Il figurerait au paragraphe 2 de l'article 16 proposée par le Conseil d'Etat. Il suggère de ne pas procéder à une énumération non limitative des références à des discriminations prohibées, mais de s'en tenir à une formule plus courte et générale.

Il est proposé de reprendre l'article 16 de la proposition de révision à l'identique sous le paragraphe 3 de l'article 16.

La disposition de l'article 10 de la proposition de révision deviendrait le paragraphe 4 de l'article 16 proposé par le Conseil d'Etat afin de mettre en évidence que le concept historique de la « *protection* » des étrangers doit désormais être compris comme impliquant l'égalité, sauf restriction légale.

En outre, le Conseil d'Etat propose d'insérer l'article 17, deuxième alinéa de la proposition de révision qui reprend littéralement le paragraphe 2 de l'article 10*bis* de la Constitution actuelle en tant qu'article 11 dans la section 3 du chapitre 1^{er}. Il suggère toutefois un changement d'approche concernant la rédaction de cette disposition. Il fait de la possibilité de réserver certaines tâches relevant de la fonction publique aux seuls Luxembourgeois la dérogation à la règle générale consacrée dans les traitées de l'Union européenne. Il estime en outre que la notion d'« *intérêts généraux de l'Etat* » englobe à la fois les intérêts de l'administration centrale et ceux des autres personnes morales de droit public.

Ainsi, l'article 16 regroupant les articles 10, 16 et 17, premier alinéa de la proposition de révision prendrait la teneur suivante :

« **Art. 16.** (1) *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.*

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

(2) *Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.*

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

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

(4) *Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. »*

Article 16, paragraphe (1), alinéa 2

Est soulevée la question de savoir s'il faut inscrire cette disposition dans la Constitution. Il s'agit d'un libellé régulièrement reproduit par la jurisprudence et inscrit depuis des décennies dans les avis du Conseil d'Etat.

Une représentante du groupe politique DP donne à considérer qu'une telle disposition n'a pas sa place dans un texte de loi et *a fortiori* dans la Constitution, étant donné qu'elle ouvre la porte à l'arbitraire du juge.

Article 16, paragraphe (2)

Un représentant du groupe politique CSV soulève que ce paragraphe est en contradiction avec l'alinéa 2 du paragraphe (1) puisque la situation ou les circonstances personnelles impliquent forcément une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Article 16, paragraphe (3), alinéa 2

Il est souligné qu'il s'agit d'un objectif à valeur constitutionnelle. *A priori*, cette disposition ne pose pas problème, vu qu'elle doit être lue en rapport direct avec l'alinéa 1^{er} du paragraphe (3).

Article 16, paragraphe (4)

Est soulevée la question de savoir si le fait d'inscrire cette disposition dans l'article ayant trait au principe d'égalité implique qu'il ne s'applique pas aux autres droits fondamentaux et libertés publiques.

Dans un souci de sécurité juridique et de visibilité, il serait plutôt indiqué de le faire figurer en tant qu'article à part dans le chapitre 2 **[à discuter]**.

*

M. le Président informe les membres de la commission qu'il tient faire droit au souhait exprimé par le Conseil d'Etat lors de la dernière entrevue informelle au mois de mai dernier de se réunir au fur et à mesure de l'analyse des différents chapitres de la proposition de révision par la commission. Ainsi, il propose de prévoir une entrevue en présence de tous les membres de la commission après avoir terminé l'analyse du chapitre 2.

*

La prochaine réunion est fixée au mercredi, le 4 juillet 2012 et sera consacrée à la continuation de l'examen du chapitre 2.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers