

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 4 juillet 2012

ORDRE DU JOUR :

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

- Continuation de l'examen du Chapitre 2.- Des libertés publiques et des droits fondamentaux (articles 11 à 41)

*

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

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusé : M. François Biltgen, Ministre de la Justice

*

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

*

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

Section 3. – Libertés (Section 2. – Des libertés publiques selon le Conseil d'Etat)

Article 18 (article 17 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de subdiviser l'article 18 projeté en trois paragraphes.

Alinéa 1^{er} (paragraphes 1 et 2 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat souligne que la notion de « *liberté individuelle* » vise à protéger toute forme d'exercice de la liberté et notamment la libre circulation sur le territoire, la liberté de choisir son lieu de résidence, mais également l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé. L'énoncé de cette liberté est source de plusieurs autres droits régis par des dispositions particulières sous la section 2 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat. Il relève en outre que cette notion soulève en particulier la question du cadre des privations de liberté ordonnées par des décisions de justice. Les droits des justiciables garantissant la liberté individuelle sont repris pour partie sous la section 2 précitée réservée aux libertés publiques et pour partie sous le chapitre 7 relatif à la Justice.

La Haute Corporation propose un libellé plus précis en remplaçant le terme « *placé* » par les termes « *privé de sa liberté* ». L'énoncé du paragraphe 2 proposé par le Conseil d'Etat inclut notamment le placement en rétention et le placement dans une structure psychiatrique fermée, de même que les privations partielles de la liberté, en particulier dans le cadre du régime semi-liberté et des assignations à résidence. Il propose en outre de mettre les termes « *la forme* » au pluriel.

La commission décide de reprendre la subdivision en deux paragraphes distincts ainsi que le texte proposés par le Conseil d'Etat, sauf à maintenir la formulation plus abstraite et générale « *la forme* », vu que le recours dans la Constitution à des termes trop vastes doit être évité. **[amendement]**

Alinéa 2 (paragraphe 3, alinéa 1^{er} selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat maintient le libellé « *historique* » remontant à 1848, sauf à remplacer le terme « *ordonnance* », jugé trop restrictif, par l'expression « *décision de justice* », de même que la notion « *hors* » par celle de « *hormis* ».

La commission décide de maintenir le terme initial « *hors* », vu qu'elle ne voit pas une plus-value dans le remplacement de ce terme par celui de « *hormis* ». Le Conseil d'Etat ne souffle d'ailleurs mot sur la raison pour laquelle il a procédé à cette modification. **[amendement]**

Un membre de la commission donne à considérer que par « *signification* », on entend la transmission par acte d'huissier d'un acte judiciaire ou extrajudiciaire à son destinataire afin qu'il puisse prendre connaissance de cet acte. Il est d'avis qu'en l'occurrence la décision d'arrestation n'est pas transmise par l'huissier de justice, de sorte qu'il se demande s'il ne faudrait pas remplacer le terme « *signifiée* » par celui de « *notifiée* ».

Il est retenu de consulter les dispositions afférentes du Code d'instruction criminelle avant de prendre une décision définitive en la matière¹. **Amendement en cas de modification du texte**

Alinéa 3 (paragraphe 3, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat souligne que le deuxième alinéa du paragraphe 3 qu'il propose est plus précis et complet. En effet, toute personne privée de sa liberté doit non seulement être informée du délai de recours, mais également, par analogie avec l'article 5, paragraphe 3 (il y a lieu de lire « article 5, paragraphe 2 ») de la Convention européenne, des raisons de son arrestation ou de la privation de liberté. Ces garanties figurent d'ores et déjà dans le Code d'instruction criminelle.

M. le Président se demande si le bout de phrase « *Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle...* » proposé par le Conseil d'Etat ne fait pas double emploi avec l'alinéa précédent qui prévoit que la décision de justice doit être motivée. La motivation de la décision de justice implique que la personne arrêtée est bel et bien informée des raisons de son arrestation ainsi que des accusations portées contre elle. **[à préciser, le cas échéant, dans le commentaire des articles]** Il s'interroge également sur la plus-value de ce texte d'ores et déjà inscrit dans d'autres instruments juridiques.

Un représentant du groupe politique CSV se demande si l'alinéa 1^{er} ne vise pas uniquement l'acte de transmission, tandis que l'alinéa 2 a trait à l'information orale.

Est en outre posée la question de savoir si le fait de prévoir que l'information doit se faire sans délai n'est pas en contradiction avec l'alinéa 1^{er} qui prévoit que la décision motivée doit être signifiée « ... *au plus tard dans les vingt-quatre heures* ».

L'article 5, paragraphe 2 de la CEDH prévoit que : « *Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.* ». Force est de constater que ce texte ne diverge que légèrement du texte de la proposition de révision reprenant le libellé de l'article 12, dernière phrase de la Constitution actuelle. M. le Président estime que la précision que la personne arrêtée doit être informée dans une langue qu'elle comprend n'est pas nécessaire, vu qu'il s'agit d'un instrument juridique ayant une valeur supérieure à la Constitution. Par ailleurs, l'orateur est d'avis que la précision « *sans délai* » prévue par la Constitution actuelle est plus claire et n'est pas sujette à interprétation par opposition à celle de « *dans le plus court délai* ».

Au vu des arguments développés ci-dessus, M. le Président, sans vouloir prendre une décision définitive, penche plutôt pour le maintien du texte initial. Il donne à considérer que les autres instruments juridiques ayant une valeur juridique supérieure, égale ou inférieure à

¹ L'article 615 du Code d'instruction criminelle prévoit que : « *En exécution des articles 77, 78, 79, 80, 81 et 82 de l'acte des constitutions de l'Empire, du 22 frimaire an VIII, quiconque aura connaissance qu'un individu est détenu dans un lieu qui n'a pas été destiné à servir de maison d'arrêt, de justice, ou de prison, est tenu d'en donner avis au juge de paix, au procureur impérial (d'Etat) ou à son substitut, ou au juge d'instruction, ou au procureur général d'Etat près la cour impériale.* »

Extrait du texte de la Constitution du 22 frimaire an VIII:

Art. 77. Pour que l'acte qui ordonne l'arrestation d'une personne puisse être exécuté, il faut, 1° qu'il exprime formellement le motif de l'arrestation, et la loi en exécution de laquelle elle est ordonnée; 2° qu'il émane d'un fonctionnaire à qui la loi ait donné formellement ce pouvoir; 3° qu'il soit notifié à la personne arrêtée et qu'il lui en soit laissé copie.

Art. 78. Un gardien ou geôlier ne peut recevoir ou détenir aucune personne qu'après avoir transcrit sur son registre l'acte qui ordonne l'arrestation; cet acte doit être un mandat donné dans les formes prescrites par l'article précédent, ou une ordonnance de prise de corps, ou un décret d'accusation, ou un jugement.

la Constitution forment un ensemble garantissant valablement les droits fondamentaux des citoyens.

En ce qui concerne l'information « *sans délai des moyens de recours légaux* », il est précisé qu'il n'y pas de contradiction avec la disposition prévoyant que la décision motivée doit être transmise « ... *au plus tard dans les vingt-quatre heures* ». Les termes « *sans délai* » signifient que les voies de recours dont dispose la personne arrêtée pour recouvrer sa liberté doivent être indiquées dans la décision motivée.

[en suspens]

Article 19 (article 18 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ne suscite pas de commentaire de la part du Conseil d'Etat.

Vu que la formulation de cette phrase, qui ne vise pas seulement le droit pénal, est quelque peu désuète, M. le Président propose de la reformuler en s'inspirant de l'article 6, paragraphe 1, première partie de phrase de la CEDH qui prévoit que : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, ...* ». **[en suspens]**

Un membre de la commission se demande si le maintien de cet article est encore justifié, alors que la loi détermine la compétence d'une juridiction en fonction de la matière sur laquelle porte une affaire. Dans toutes les matières pour lesquelles une compétence territoriale particulière n'est pas indiquée par la loi, la juridiction compétente est celle du domicile du défendeur.

Article 20 (article 19 selon le Conseil d'Etat)

Le premier alinéa de l'article 19 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat reprend le libellé de l'article 20 projeté. Le Conseil d'Etat est cependant d'avis qu'il s'avère nécessaire d'y introduire également la prohibition de toute condamnation pour des actes ou omissions qui, au moment où ils furent commis, ne constituaient pas des infractions au sens de la loi. L'interdiction de prononcer une peine plus forte que celle applicable au moment où l'infraction fut commise entre dans la même catégorie de garanties. Il s'agit en fait d'une consécration constitutionnelle des principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines, principes qui sont également énoncés par l'article 49 de la Charte de l'Union européenne et par l'article 7 de la CEDH.

M. le Président tient à souligner que parmi les droits fondamentaux seulement quatre sont intangibles, à savoir :

- 1) le droit à la vie, si bien que les notions « *personne* » et « *vie* » posent problème. La Convention américaine des droits de l'homme est plus précise sur ces points en ce qu'elle prévoit que le droit à la vie doit être protégé « *en général à partir de la conception* » ;
- 2) l'interdiction de la torture ;
- 3) l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé ;
- 4) la légalité et la non-rétroactivité des peines.

L'orateur se demande s'il ne faudrait pas inscrire le point 4 précité dans la section 1^{re} proposée par le Conseil d'Etat ayant trait aux droits fondamentaux intangibles. Par conséquent, les alinéas 2 et 3 proposés par le Conseil d'Etat deviendraient superfétatoires. Une légère reformulation de l'article 20 projeté serait alors nécessaire.

En ce qui concerne les articles 13, paragraphe 1, 14 et 15 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat, l'intervenant soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas plutôt les déplacer dans la section 2. – Des libertés publiques proposée par le Conseil d'Etat, vu qu'il ne s'agit pas de droits fondamentaux intangibles. A ce titre, il est encore souligné que la liberté de pensée, de conscience et de religion ne se manifeste que par un acte extérieur à l'homme.

La commission décide de revenir plus tard sur ce point. **[en suspens]**

Article 21 (à supprimer selon le Conseil d'Etat)

Cet article qui vise l'interdiction de la confiscation des biens est à omettre selon le Conseil d'Etat au motif que les droits de propriété sont garantis par les dispositions constitutionnelles relatives à l'expropriation prévues à l'endroit de l'article 23 de la proposition de révision (article 35 selon le Conseil d'Etat).

M. le Président rappelle que dans son avis du 1^{er} octobre 2009, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette redoute que, sur base de la disposition constitutionnelle générale prohibant la confiscation des biens sans autres spécifications, la Cour constitutionnelle ne puisse être amenée à décider qu'une confiscation opérée par référence aux articles 31, paragraphe 1^{er} et 32 du Code pénal, tel que modifié par la loi du 1^{er} août 2007, violerait l'article 21 de la proposition de révision (article 17 de la Constitution actuelle).

Dans sa prise de position du 15 juillet 2011, le Gouvernement souscrit à cette analyse et propose de libeller l'article 21 projeté comme suit :

« La peine de confiscation des biens ne peut être établie que dans les cas prévus par la loi. »

L'orateur souligne que cet ajout est superflu au regard du principe général de la légalité des peines, énoncé à l'article 20 de la proposition de révision (article 19 selon le Conseil d'Etat). Une possibilité serait de compléter la disposition actuelle de la manière suivante :

« La peine de la confiscation générale ne peut être établie. »

Suite à la question de savoir si la confiscation constitue un geste de l'expropriation ou s'il s'agit seulement d'une privation de l'usage d'un bien, il est proposé de définir la confiscation et de décider en fonction de cette définition si l'article 21 projeté sera maintenu. **[en suspens]**

Article 22 (article 20 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat maintient le libellé de l'article 22 projeté, sauf à remplacer les termes « la forme » par ceux de « les formes ».

Dans un souci de cohérence et au vu de l'argument énoncé sous l'article 18 de la proposition de révision (article 17 selon le Conseil d'Etat), la commission décide de maintenir le texte initial. **[amendement]**

Article 23 (article 35 selon le Conseil d'Etat)

Cet article ayant trait à l'interdiction de la privation de la propriété ne suscite pas de commentaire particulier de la part du Conseil d'Etat, si ce n'est qu'il propose de l'insérer derrière les dispositions touchant à l'intégrité de l'être humain.

Article 24 (article 22 selon le Conseil d'Etat)

Article 24, 1^{re} phrase (article 22, alinéa 1^{er} selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de ne pas limiter la liberté de manifester ses opinions à la seule parole. En outre, il souligne que l'ajout « *en toutes matières* » est dénué de toute signification. Le libellé très général qu'il propose couvre les mêmes droits que ceux visés à l'article 10 de la CEDH.

La commission peut se rallier au texte proposé par le Conseil d'Etat qui a le mérite d'être moins restrictif. En effet, la liberté de manifester ses opinions peut s'exercer par tout moyen de communication et non seulement par la parole.

Article 24, 2^{ème} phrase (article 22, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat)

Cette disposition n'exige pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Dans un souci de cohérence avec l'article 12 de la proposition de révision (article 13, paragraphe 2, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat), la commission décide de supprimer l'adverbe « *jamais* » et d'écrire le verbe « *pourra* » au présent de l'indicatif. Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce toutefois contre cette suppression. **[amendement]**

Est soulevée la question de savoir s'il ne faudrait pas remplacer la formulation « *ne peut être établie* » par « *ne peut pas être établie* ». Dans l'affirmative et dans un souci de cohérence, l'article 12 précité devrait également être modifié en ce sens. **[Ce point est à revoir au moment du toilettage du texte]**

Article 25 (article 24 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de reformuler le présent article de la manière suivante :

« Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. »

Il considère que l'introduction du droit de s'assembler par les termes « *La Constitution garantit* » est à omettre alors qu'il paraît superfétatoire de mentionner que la Constitution garantit un droit qu'elle consacre. Il suffit dès lors d'écrire que le droit est garanti.

A son avis, la mention particulière comme quoi ce droit n'existe que pour les assemblées « *sans armes* » est superflue, étant donné qu'il est évident que la puissance publique doit interdire des rassemblements armés pour des raisons d'ordre et de sécurité publics. La référence à la loi vise dès lors le cadre légal et réglementaire, y compris les règlements communaux.

Il souligne encore que, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, une réunion ne perd pas son caractère pacifique parce que l'ordre public risque d'être troublé par des

contre-manifestants ou que des violences se sont produites sporadiquement à l'occasion de rassemblements.

Les assemblées paisibles en lieu non public ne sont soumises à aucune règle particulière, à part la réglementation en matière de sécurité des lieux. L'organisation de réunions dans des lieux non accessibles au public et auxquelles ne peuvent participer que des personnes convoquées par les organisateurs est protégée par les dispositions constitutionnelles relatives à l'inviolabilité du domicile. Les rassemblements publics librement accessibles, en dehors de ceux ayant lieu en plein air ou accessibles contre paiement d'un droit d'entrée, restent soumis aux lois de police mais ne peuvent être subordonnés à des mesures préventives.

Les rassemblements en plein air restent entièrement soumis aux lois de police. L'expression « *plein air* » est souvent considérée comme synonyme dans ce contexte de voie publique ou de terrain attenant à la voie publique. Le Conseil d'Etat estime, au vu des événements récents dans nos pays voisins, que les rassemblements en plein air dans des « *lieux accessibles au public* », et non seulement dans des « *lieux publics* », doivent pouvoir être soumis à autorisation préalable.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk est d'avis que la notion « *paisiblement* » est trop ambiguë sans la mention particulière « *sans armes* ». A ses yeux, seulement le recours conjoint aux termes « *paisiblement* » et « *sans armes* » traduit la volonté réelle du législateur.

Certains membres de la commission se demandent s'il ne faudrait pas remplacer la notion « *paisiblement* », qui est une notion sous-jacente à celle de « *tranquillité* », par celle de « *pacifiquement* » ayant une signification plus large.

M. le Président propose, en s'inspirant de l'article 11, paragraphe 1 de la CEDH, de reformuler la première phrase de la manière suivante :

« *Toute personne a le droit dans le respect de la loi à la liberté de réunion pacifique.* » **[la commission reviendra plus tard sur cette proposition]**

*

La prochaine réunion est fixée au 12 septembre 2012 et sera consacrée à la continuation de l'instruction parlementaire de la proposition de loi 6111 et à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat relatif à la proposition de loi 6407.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers