



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 26 septembre 2012

ORDRE DU JOUR :

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

- Continuation des travaux

*

Présents : M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, 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

*

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

*

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

La méthode de travail

M. le Ministre de la Justice donne à considérer que la réforme de l'organisation judiciaire est en quelque sorte tributaire de la révision de la Constitution, de sorte qu'il faut que ce dossier avance. Une réforme sérieuse de l'organisation judiciaire nécessite un ancrage de la Cour suprême et du Conseil national de la Justice dans la Constitution. Les projets de loi afférents

seront déposés au plus tard au mois de novembre 2012 afin qu'ils puissent être discutés ensemble avec la proposition de révision 6030.

Dans le souci de faire avancer les travaux en commission, un représentant du groupe politique LSAP propose que la commission se fixe un *timing* précis et procède à la désignation des rapporteurs afin que ceux-ci puissent entamer dans les meilleurs délais la rédaction de leur partie du rapport respective. Il est confiant que la proposition de révision sous examen soit encore votée par le présent Parlement, mais il émet des doutes quant à son entrée en vigueur pendant la période législative en cours. En effet, il ne voit pas à ce stade comment l'entrée en vigueur parallèle des textes législatifs et réglementaires en place dont leur contenu devra être aligné sur les nouvelles exigences constitutionnelles pourrait être respectée. Par conséquent, il se demande s'il ne faudrait pas, le cas échéant, prévoir une entrée en vigueur différée de la proposition de révision afin d'éviter de créer une insécurité juridique.

Un représentant du groupe politique CSV se demande si la commission, avant d'entamer une discussion article par article, ne devrait pas se pencher dans un premier temps sur les chapitres constituant le « noyau dur » du texte et qui ont trait à des matières dans lesquelles il n'existe pas tant de lois organiques tels que les chapitres relatifs à la Chambre des Députés, au Grand-Duc et au Gouvernement en vue de fixer les grandes lignes de la réforme constitutionnelle.

M. le Président se prononce contre la proposition d'un membre de la commission de commencer par les chapitres où il existe une certaine urgence tels que la justice afin d'assurer que ceux-ci, dans la mesure où l'examen des autres chapitres ne pourra pas être bouclé définitivement durant la présente période législative, puissent au moins être votés au cours de celle-ci. A ses yeux, un vote en bloc s'impose, vu les liens qui existent entre les différentes dispositions. S'y ajoute qu'un vote par étapes engendrerait, le cas échéant, des référendums successifs. Il se fixe comme objectif le vote du présent texte au cours de l'année 2013. En vue d'y parvenir, il est proposé qu'un calendrier des travaux jusqu'à la fin de l'année 2012 et une réorganisation des travaux ayant comme but une augmentation de la cadence des réunions soient déterminés au cours de la prochaine réunion.

Les membres de la commission sont encore informés que le tableau des textes législatifs et réglementaires en place dont leur contenu doit être aligné sur les nouvelles exigences constitutionnelles a été complété par le secrétariat suite à l'avis du Conseil d'Etat. Il leur sera transmis prochainement après vérification par M. le Président.

Continuation des travaux

M. le Président demande, avant de continuer l'examen du chapitre 2, à ce qu'une décision concernant la structure du chapitre 2 soit prise au cours de cette réunion sinon au cours de la prochaine réunion.

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 et propose par conséquent la subdivision du chapitre 2 en trois sections, à savoir :

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

L'orateur souligne que force est de constater que parmi les droits intangibles énoncés dans la section 1^{ère} proposée par le Conseil d'Etat figurent des droits tels que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, lequel ne constitue pourtant pas un droit intangible alors que d'autres droits intangibles comme la légalité et la non-rétroactivité des peines n'y figurent pas.

Il peut en principe se rallier à la subdivision proposée par le Conseil d'Etat en ce qu'elle instaure une certaine hiérarchisation entre ces trois catégories, mais il propose toutefois de regrouper sous la 1^{ère} section tous les droits fondamentaux intangibles, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas sujets à restriction. Ainsi, la structure du chapitre 2 prendrait la teneur suivante :

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

Par conséquent, les articles 14 et 15 nouveaux proposés par le Conseil d'Etat devraient être enlevés de la section 1^{ère} qui devrait être reformulée.

Echange de vues

Une représentante du groupe politique DP accueille favorablement la proposition de M. le Président étant donné qu'elle augmente la lisibilité de la Constitution. Elle se demande néanmoins si cette façon de procéder ne risque pas de déboucher sur des discussions reprochant à la Chambre des Députés de vouloir dévaloriser les autres droits fondamentaux. Pour éviter cela, il importe que la commission élabore une argumentation solide justifiant la subdivision proposée par M. le Président.

M. le Président donne à considérer que cette façon de procéder ne vise aucunement à dévaloriser les droits fondamentaux tels que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion qui ne peut d'ailleurs se manifester que par un acte externe de l'homme. Au contraire, par l'adoption de l'article 36 proposé par le Conseil d'Etat (clause transversale), ces droits seront même consolidés (argumentation à développer dans le rapport). Parmi les droits fondamentaux seulement quatre sont intangibles, à savoir :

- 1) le droit à la vie ;
- 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.

Un représentant du groupe politique CSV émet des doutes quant à la notion de « droits fondamentaux intangibles » qui, à ses yeux, n'est prévue par aucun texte et ne constitue pas une notion juridique appropriée. Il plaide plutôt pour le maintien de la notion de « droits fondamentaux », tout en expliquant dans le commentaire des articles la distinction entre droits fondamentaux intangibles et droits fondamentaux pouvant faire l'objet d'une restriction.

M. le Ministre de la Justice déclare qu'il souscrit à 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. Dans ce même

ordre idées, il tient à souligner qu'il souhaite que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière d'égalité devant la loi, qui lui paraît juste et conforme au principe constitutionnel, soit inscrite dans la Constitution afin d'éviter qu'un éventuel revirement jurisprudentiel ne remette en cause la situation juridique actuelle.

Suite à cet échange de vues, M. le Président propose qu'une décision définitive soit prise au cours de la réunion du 10 octobre 2012. L'orateur réitère en outre sa proposition du 27 juin 2012 de faire droit à la demande du Conseil d'Etat de se réunir au fur et à mesure de l'analyse des différents chapitres de la proposition de révision. Ainsi, une première entrevue sera organisée dès que l'analyse d'un chapitre sera bouclée.

*

En sa qualité de Ministre des Cultes, M. Biltgen donne quelques précisions sur la réunion du 3 octobre 2012 réservée à la présentation du rapport élaboré par le groupe d'experts mis en place suite à une motion votée le 7 juin 2011 invitant le Gouvernement à instituer « *un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses* ».

Il est prévu que les experts se réuniront ce jour à 9.00 heures au Luxembourg avec les responsables du service des cultes du Ministère d'Etat en vue de la remise officielle du rapport et à 10.30 heures avec la présente commission en vue de sa présentation. Ce ne sera qu'après cette présentation en commission que le Ministre des Cultes tiendra une conférence de presse et que le rapport sera publié sur le site du Gouvernement et disponible pour toutes les parties que les experts ont rencontrées.

Dans l'objectif de vouloir lancer un débat en la matière, il est envisagé de donner la possibilité à toutes les parties prenantes de prendre position par écrit à l'égard de ce rapport et d'organiser éventuellement dans une 2^{ème} phase de nouvelles rencontres avec le groupe d'experts, bien évidemment également avec la présente commission.

Quant à la question d'un représentant du groupe politique LSAP de savoir pour quelle raison l'idée initiale de la rédaction d'une proposition de rapport a été laissée tomber, M. le Ministre des Cultes explique que, suite aux discussions menées en commission, il a convenu avec les experts qu'il n'y aurait pas lieu de procéder de la même manière qu'en Belgique où un projet de rapport sur la réforme des relations entre l'Etat et les communautés religieuses a été élaboré et que leur mission comporterait en fait deux volets : procéder à un *fact-finding* et élaborer des pistes de discussion en procédant à une comparaison des situations telles qu'elles se présentent dans d'autres pays. D'où l'idée d'organiser un débat de consultation à la Chambre des Députés ainsi que des séminaires où toutes les parties prenantes pourront débattre avec les experts. Au cours de ces discussions pourraient éventuellement se dégager de nouvelles pistes faisant l'objet d'un large consensus, nécessaire pour une modification constitutionnelle.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers