



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

---

TB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 10 octobre 2012

##### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 19 et 26 septembre (2 réunions) 2012
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
  - Décision à prendre quant à l'avis intérimaire de la Commission de Venise du 14 décembre 2009
  - Fixation d'un calendrier des travaux
  - Continuation des travaux

\*

Présents : M. André Bauler remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Alex Bodry, 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. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

\*

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

\*

## 1. **Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 19 et 26 septembre (2 réunions) 2012**

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

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

- Décision à prendre quant à l'avis intérimaire de la Commission de Venise du 14 décembre 2009

La commission unanime décide de conférer la qualité de document parlementaire à l'avis intérimaire de la Commission de Venise du 14 décembre 2009, auquel le Conseil d'Etat se réfère *expressis verbis* dans son avis émis le 6 juin 2012.

- Fixation d'un calendrier des travaux

En sus des réunions hebdomadaires qui se tiennent chaque mercredi, en principe à 10.30 heures, la commission décide de se réunir les jours suivants afin de faire avancer ses travaux :

- mercredi, le 24 octobre 2012 de 14.15 à 17.00 heures ;
- jeudi, le 8 novembre 2012 de 14.15 à 17.00 heures<sup>1</sup> ;
- lundi, le 19 novembre 2012 de 14.15 à 17.00 heures ;
- mercredi, le 21 novembre 2012 de 14.15 à 17.00 heures ;
- jeudi, le 22 novembre 2012 de 14.15 à 17.00 heures<sup>1</sup> ;
- mercredi, le 28 novembre 2012 de 14.15 à 17.00 heures.

- Continuation des travaux

M. le Président propose d'adopter la structure du chapitre 2 suggérée par le Conseil d'Etat. Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk déclare qu'il n'est pas d'accord avec cette nouvelle structure qui, à ses yeux, engendre une hiérarchisation non judicieuse des droits fondamentaux. Il plaide pour des droits fondamentaux justiciables qui sont dans le même rang. Les autres membres de la commission présents se déclarent d'accord avec cette proposition.

Ainsi, le chapitre 2 prend l'intitulé « *Des droits et libertés* » et sera subdivisé de la manière suivante :

« *Section 1<sup>re</sup>. - Des droits fondamentaux*

*Section 2. - Des libertés publiques*

*Section 3. - Des objectifs à valeur constitutionnelle. »*

---

<sup>1</sup> Dates confirmées lors de la réunion du 17 octobre 2012.

M. le Président se demande si, en cas d'adoption du nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 13 et de l'article 15 proposés par le Conseil d'Etat, il ne faudrait pas compléter la clause transversale à l'endroit de l'article 36 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat, de la même manière que le font d'autres textes, notamment la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>2</sup> qui prévoit à l'article 52, paragraphe 3 que : « *Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.* »

Il est souligné que le fait d'établir un lien avec la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) permettrait de se référer à la jurisprudence afférente de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Un représentant du groupe politique LSAP donne à considérer qu'il se peut que parmi les droits et libertés énoncés dans la proposition de révision sous examen figurent des droits et libertés qui ne sont pas prévus par la CEDH, mais par d'autres textes internationaux, de sorte qu'ils sont en conséquence soumis à une autre juridiction. Ainsi, une référence à ces textes serait alors également indiquée afin de garantir au Luxembourg une interprétation conforme à celle de ces textes internationaux. D'une manière générale, il s'interroge toutefois sur la nécessité de compléter la clause transversale par la disposition précitée, alors qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes, la norme internationale est supérieure à la norme nationale. Dans le contexte européen, la situation en était une autre, vu que les deux textes en question (Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et CEDH) ont la même valeur juridique.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk souligne que, nonobstant le principe de la hiérarchie des normes, il faut veiller à ce que la Constitution luxembourgeoise trouve application dans la mesure où elle accordera une protection plus étendue que les textes internationaux.

La commission décide de ne pas compléter la clause transversale de la manière telle que proposée par M. le Président. Il est retenu qu'il faudra préciser dans le commentaire des articles que la commission a discuté de cette question.

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

La commission adopte la proposition de reformulation suggérée par M. le Président au cours de la réunion du 4 juillet 2012 **[amendement]** et fait sienne<sup>3</sup> la deuxième phrase proposée par le Conseil d'Etat.

Ainsi, l'article 25 se lit comme suit :

« **Art. 25** *Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique.*

*Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. »*

---

<sup>2</sup> Dans la mesure où la Charte est juridiquement contraignante, la Cour de Justice de l'Union européenne veillera à son respect.

<sup>3</sup> Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk s'abstient de la décision.

## Article 26 (article 25 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat souligne que cet article traitant du droit d'association, corollaire du droit de s'assembler, devrait également énoncer de manière plus précise et concise que le droit d'association est garanti et que son exercice reste régi par la loi, qui ne peut toutefois pas le soumettre à autorisation préalable. Cette liberté vise toutes les associations, y compris les partis politiques, les communautés religieuses et les syndicats.

Le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas besoin d'introduire un droit d'association négatif dans la Constitution, tant il est évident qu'une affiliation obligatoire serait contraire à la liberté constitutionnelle d'association. Il souligne par ailleurs que les dispositions constitutionnelles garantissant le droit d'association ne s'appliquent pas aux institutions de droit public. Ainsi, l'inscription obligatoire au tableau d'un ordre légal, qui est une institution de droit public ayant notamment pour mission de veiller au respect des règles déontologiques par ses membres, est conforme à la Constitution et à l'article 11 de la CEDH.

L'article se lirait ainsi comme suit:

« **Art. 25.** *Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.* »

Quant à la remarque d'un représentant du groupe politique CSV que le bout de phrase « *sans pouvoir le soumettre à autorisation préalable* » serait contraire à la législation actuelle sur les associations et les fondations sans but lucratif, M. le Président répond par la négative. Il explique qu'il est d'une pratique courante que les projets des statuts des fondations sont transmis au Ministre de la Justice, en vue de vérifier, préalablement à leur constitution, leur conformité aux exigences de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif<sup>4</sup> sans que cela ne soit prescrit par ladite loi. En cas de non-conformité, des propositions de modifications sont faites par le Ministère de la Justice. L'approbation par arrêté grand-ducal ne constitue pas une autorisation préalable.

Il est encore relevé que la réforme de la loi précitée envisage d'instituer un capital minimum pour créer une fondation, capital qui est toutefois substantiel et qui doit servir à poursuivre l'objectif que la fondation s'est fixé. Se pose toutefois la question de savoir si en cas de fixation d'un capital d'une hauteur telle qu'il deviendra pratiquement impossible de créer une fondation, la liberté d'association ne sera pas entravée.

Aux yeux de M. le Président, le bout de phrase « *sans pouvoir le soumettre à autorisation préalable* » ne pose pas problème. Au contraire, sa suppression permettrait de demander une autorisation préalable, ce qui équivaldrait à la suppression d'un droit fondamental. **[en suspens]**

## Article 27 (article 29 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose un texte légèrement remanié à l'endroit du premier alinéa en énonçant l'inviolabilité des « *communications* » de « *toute personne* » plutôt que l'inviolabilité

---

<sup>4</sup> L'article 30 prévoit que : « *L'institution ne jouira de la personnalité civile que du moment où ses statuts seront approuvés par arrêté grand-ducal...* »

L'article 32 dispose que : « *Après avoir obtenu l'approbation par arrêté grand-ducal selon les formes prescrites par la présente loi, les statuts et leurs modifications sont publiés au Mémorial, Recueil des Sociétés et Associations, conformément à l'article 9 de la loi du 10 août 1915.* »

des « *communications à caractère personnel* » qui est une expression plus limitative. Il souligne qu'il s'avère souvent difficile de distinguer entre les communications à caractère personnel et celles, qui, bien qu'émanant d'un individu, ne répondent pas à cette caractéristique et seraient ainsi privées de la protection constitutionnelle.

Il tient à relever que le principe de l'inviolabilité des communications n'est pas absolu (écoutes téléphoniques autorisées en justice, saisies judiciaires de courriers etc.), de sorte que c'est à bon escient que des restrictions sont prévues au deuxième alinéa. Il estime pourtant qu'il est superflu de faire référence à des « *cas spécialement prévus par la loi* », étant donné que l'exigence du caractère normatif de la loi et l'effet de la clause transversale sont suffisamment explicites.

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

#### Article 28 (article 23 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat rejoint les auteurs de la proposition de révision qui maintiennent un article à part dans lequel sont énoncées la liberté des cultes et la liberté de manifester ses opinions religieuses. Dans la mesure où ces libertés sont étroitement liées à la liberté de manifester ses opinions, il suggère d'insérer l'article y consacré immédiatement à la suite de l'article évoquant cette dernière liberté. La liberté des cultes implique le droit de manifester la religion à la fois en public et en privé par des pratiques et l'accomplissement de rites (article 9, paragraphe 1er de la CEDH). Cette même liberté doit également valoir pour la manifestation des opinions philosophiques.

Toutefois, l'exercice de la liberté des cultes peut être soumis à des restrictions. Cet aspect fut porté à plusieurs reprises devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, notamment dans le contexte des mesures prises par certains Etats contre le port d'un foulard, le port d'une tenue religieuse et l'obligation de retirer le turban dans le sas de sécurité d'un aéroport.

La faculté de conclure des conventions entre les cultes et l'Etat, faisant l'objet de l'article 31 de la proposition de révision, que le Conseil d'Etat transfère dans le deuxième alinéa de l'article sous examen, ne constitue pas une liberté publique. Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose de ne pas faire figurer cette disposition dans un article autonome. Les conventions en vigueur ou à conclure sont censées tenir compte des intérêts réciproques tout en respectant le cadre légal, les réalités sociétales et le contexte historique. L'Etat doit veiller à traiter les communautés culturelles de manière non discriminatoire. L'exigence d'une approbation légale de toute convention entre un culte et l'Etat est partagée par le Conseil d'Etat. L'approche constitutionnelle que le Conseil d'Etat propose de réserver à la question des relations entre l'Etat et les cultes implique d'ailleurs aussi les dispositions de l'article 106 de la Constitution actuelle (devenu l'article 135 de la proposition de révision).

L'article se lirait comme suit:

« **Art. 23.** *La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.*

*Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi. »*

La commission décide de suivre le Conseil d'Etat en ce qui concerne l'alinéa 1<sup>er</sup> proposé puisqu'il va plus loin en visant également les opinions philosophiques. Il convient toutefois de

préciser dans le commentaire des articles que le terme « *délits* » est à entendre dans un sens très large et vise une infraction pénale.

En ce qui concerne l'alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat, les membres de la commission décident d'y revenir plus tard au moment des discussions plus globales sur les relations entre l'Etat et les cultes.

#### Article 29 (article à supprimer selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'est plus besoin de consacrer dans une disposition constitutionnelle la liberté de ne pas concourir à un culte et aux cérémonies d'un culte. Il renvoie aux observations relatives au droit d'association négatif à l'endroit de l'examen de l'article 26. Le droit énoncé à l'article 28 (article 23 selon le Conseil d'Etat) comporte nécessairement le droit de ne pas participer à ces rites. Pareille disposition, qui avait tout son intérêt jusqu'à une époque assez récente, paraît de nos jours très loin des préoccupations des citoyens, tant il est admis qu'une contrainte de ce genre violerait fondamentalement la liberté de manifester ses opinions.

Les membres de la commission décident d'y revenir plus tard au moment des discussions plus globales sur les relations entre l'Etat et les cultes.

#### Article 30 (article à supprimer selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette disposition d'un autre âge qui prévoit que le mariage civil doit toujours précéder la bénédiction nuptiale n'a plus sa place dans une Constitution du XXI<sup>e</sup> siècle. Cet article traduit la primauté de l'ordre civil sur l'ordre religieux en matière de mariage. Dans une société largement sécularisée, le maintien d'une telle obligation, de surcroît rédigée sous une forme visant exclusivement les cultes chrétiens, n'est plus utile. Dans la mesure où la bénédiction nuptiale n'a aucune valeur légale, l'Etat n'a pas à s'y immiscer. Le Conseil d'Etat estime que, quand bien même le législateur décidait de maintenir l'article 267 du Code pénal, une disposition analogue dans la Constitution n'est plus de mise.

Les membres de la commission décident d'y revenir plus tard au moment des discussions plus globales sur les relations entre l'Etat et les cultes.

En ce qui concerne la question du maintien de l'article 267 du Code pénal, M. le Président est d'avis que cet article peut être maintenu indépendamment de l'article 30 projeté. Il faut cependant vérifier s'il ne doit pas être reformulé de façon plus générale afin de l'adapter à la situation religieuse actuelle.

#### Article 31 (article 23, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat)

Aux yeux du Conseil d'Etat, cette disposition n'a plus sa place dans la Constitution et peut dès lors être omise, mis à part la manière conventionnelle de régler les relations entre l'Etat et les cultes qui est intégrée dans l'article 23 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat

Les membres de la commission décident d'y revenir plus tard au moment des discussions plus globales sur les relations entre l'Etat et les cultes.

## Article 32 (article 32 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de reformuler de fond en comble cet article pour tenir compte de la situation telle qu'elle prévaut dans notre pays ainsi que des différents aspects de la liberté d'enseignement. Le libellé en vigueur, repris dans la proposition de révision, ne couvre pas tous les aspects de cette liberté. Le recours à des paragraphes pour subdiviser l'article est de mise.

Le paragraphe 1er énoncerait selon le Conseil d'Etat le droit fondamental de toute personne à l'« *éducation* ». Ce dernier terme couvre un domaine plus large que la notion d'« *enseignement* ». L'éducation doit être comprise comme contribution indispensable à l'épanouissement culturel et social de la personnalité auquel peut prétendre toute personne dans une société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles. Il s'agit d'une responsabilité de la société dans son ensemble, mais aussi d'une responsabilité particulière des parents, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

Le paragraphe 2 énoncerait la mission de l'Etat (« *Staatsauftrag* ») de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public. En confiant à l'Etat la mission d'organiser l'« *enseignement* », il est fait abstraction des différents échelons – fondamental, secondaire, supérieur – pour ne pas hypothéquer les évolutions législatives futures remettant en cause la subdivision ayant actuellement cours. La mission d'organisation confiée à l'Etat comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes. Le libellé permet aussi d'alléger le caractère de « *matière réservée* » inhérent à l'enseignement dans la Constitution actuelle. Il y a lieu de fixer le principe de la gratuité de l'enseignement obligatoire public comme corollaire de son caractère obligatoire.

Le paragraphe 3 érigerait en principe la liberté de l'enseignement dans la mesure où certaines écoles privées acceptent d'enseigner les programmes agréés par l'Etat et de faire sanctionner l'enseignement dispensé par des examens étatiques en échange de leur subventionnement. Des relations contractuelles devraient suffire pour garantir que ces écoles respectent, en matière d'enseignement, les valeurs constitutionnelles. Aux yeux du Conseil d'Etat, il paraît néanmoins prudent de prévoir l'hypothèse où une école se fonderait sur le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement pour dispenser des enseignements non conformes à la Constitution tout en renonçant à la sanction de son enseignement par l'Etat ou au soutien financier public. Dès lors, il semble utile de rappeler la nécessité du respect du cadre constitutionnel comme base de tout enseignement. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 disposerait que l'intervention de l'Etat porte sur la surveillance des écoles privées, la possibilité de l'Etat d'agréer les programmes et de sanctionner les études effectuées, ainsi que la faculté de soutenir une école privée sur le plan financier.

Enfin, le libellé du paragraphe 4 reprendrait le principe de l'article 23 de la Constitution actuelle, assurant la liberté de tout Luxembourgeois de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve de la prérogative de l'Etat de reconnaître les diplômes obtenus.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk donne à considérer que le texte proposé par le Conseil d'Etat soulève bon nombre de questions, de sorte qu'il plaide pour le maintien du texte actuel.

Quant à la question de savoir ce qu'il faut entendre par « *la liberté de l'enseignement* », il est souligné que cela résulte de la CEDH qui prévoit que « *l'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques* ».

Le représentant du groupe politique déi gréng se demande si le texte proposé par le Conseil d'Etat ne constituerait pas une avancée par rapport à la situation actuelle, vu que l'enseignement privé serait *expressis verbis* mentionné dans la Constitution et l'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé, de même que les valeurs à respecter par celui-ci y seraient également déterminées.

M. le Président est d'avis que la commission pourrait reprendre le texte proposé par le Conseil d'Etat, mais au vu des discussions afférentes, il propose d'y revenir après avoir discuté avec le Conseil d'Etat sur les raisons l'ayant amené à reformuler cet article ainsi.

\*

M. le Président informe les membres de la commission que la réunion du 7 novembre 2012 aura lieu à 9.00 heures au lieu de 10.30 heures<sup>5</sup>, suite à la demande de la Commission juridique d'inverser pour ce jour les heures de réunion respectives.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers

---

<sup>5</sup> Il est rappelé que la réunion du 17 octobre 2012 aura également lieu à 9.00 heures au lieu de 10.30 heures (cf. procès-verbal n°23 du 19 septembre 2012).