



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 17 octobre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Modification du procès-verbal de la réunion du 19 septembre 2012 demandée par le Haut-Commissaire à la Protection nationale
2. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 3, 4 et 10 octobre 2012
3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Alex Bodry, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, 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

Excusée : Mme Anne Brasseur

*

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

*

1. Modification du procès-verbal de la réunion du 19 septembre 2012 demandée par le Haut-Commissaire à la Protection nationale

Le Haut-Commissaire à la Protection nationale a demandé, pour des raisons de confidentialité, de supprimer deux phrases du procès-verbal repris sous rubrique, adopté au cours de la réunion du 10 octobre dernier.

La commission unanime se déclare d'accord avec cette demande.

2. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 3, 4 et 10 octobre 2012

Les projets de procès-verbaux des réunions des 3 et 4 octobre 2012 sont approuvés.

En ce qui concerne le projet de procès-verbal de la réunion du 10 octobre 2012, il a été décidé que la commission reviendrait sur certains points au moment de son approbation, à savoir :

- les réunions supplémentaires fixées aux 8 et 22 novembre 2012 de 14h15 à 17h00 : ces dates sont confirmées ;
- la structure du chapitre 2 : la commission adopte à la majorité la proposition de M. le Président de suivre la structure suggérée par le Conseil d'Etat ;
- l'article 25 (article 24 selon le Conseil d'Etat) : à la première phrase proposée par la commission, il y lieu de mettre le bout de phrase « *dans le respect de la loi* » entre virgules. La commission adopte à la majorité le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de la deuxième phrase ;
- la clause transversale (article 36 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat) : 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.

Le projet de procès-verbal du 10 octobre 2012 sera modifié en ce sens et mis à l'ordre du jour d'une prochaine réunion pour approbation.

3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

Avant de continuer l'examen des articles de la proposition de révision, M. le Président propose d'examiner les articles 30 et 31 nouveaux proposés par le Conseil d'Etat.

[Article ...] (article 30 nouveau proposé par le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat souligne dans son avis du 6 juin 2012 que ni la Constitution, ni la proposition de révision n'énoncent le droit à la protection des données à caractère personnel qui figure parmi les droits essentiels garantissant le respect de la vie privée. Il est toutefois d'avis, qu'au vu de la prolifération des traitements de données à caractère personnel, il est nécessaire d'introduire une disposition spécifique dans la Constitution.

Le texte qu'il propose s'inspire largement de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui constitue le fondement des actes juridiques européens adoptés et transposés dans ce domaine. Il a pourtant jugé inopportun de régler le système de

contrôle de cette protection dans la Constitution dans la mesure où le contrôle indépendant n'exige pas l'intervention d'une autorité indépendante spécifique, mais pourrait être assuré par les juridictions.

Il ne lui paraît pas indiqué de reprendre dans la Constitution les termes « *loyalement* » et « *légitime* » figurant dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne alors que cette terminologie ne sied pas nécessairement à un texte constitutionnel.

L'article 8 de la CEDH comporte également la protection des données. Dans un arrêt du 25 février 1997, la Cour européenne des Droits de l'Homme a qualifié le principe de la confidentialité des données relatives à la santé de « *principe essentiel du système juridique* » des Etats parties à la CEDH.

Il précise que le droit à la protection des données à caractère personnel s'exerce dans les conditions prévues par la loi et ne peut être limité que dans le respect de la clause transversale inscrite à l'article 36 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat. Il en va de même pour le droit à l'accès aux données qui doit pouvoir être limité pour les besoins des autorités et des services de sécurité de l'Etat.

Un représentant du groupe politique CSV souligne qu'il faut veiller à utiliser une terminologie conforme à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, dans la mesure où la commission décide de faire sienne la suggestion du Conseil d'Etat. Dans ce cas, il faut remplacer le terme « *fondement* » par celui de « *finalité* ».

Certains membres sont d'avis que le texte proposé par le Conseil d'Etat est disproportionné par rapport aux autres libertés publiques et préconisent partant d'inscrire seulement le droit à la protection des données à caractère personnel dans la Constitution et de renvoyer à la loi pour fixer les conditions du traitement des données à caractère personnel. Ce droit ne pourra être limité que dans le respect de la clause transversale prévue à l'endroit de l'article 36 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat.

M. le Président donne à considérer qu'il n'y a en fait pas besoin de reprendre l'intégralité de cette disposition dans la Constitution, vu qu'elle figure dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne faisant partie de notre droit positif. Par conséquent, il est proposé de reformuler l'article en question de la manière suivante **[amendement]** :

« **[Art. ...]** *Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.* »

La commission se déclare d'accord avec cette proposition.

[Article ...] (article 31 nouveau proposé par le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat souligne que, contrairement à d'autres constitutions européennes, la Constitution luxembourgeoise n'énonce pas le droit d'asile parmi les libertés.

Le libellé qu'il propose renvoie à la loi pour fixer les conditions du droit d'asile. Ainsi, le constituant luxembourgeois introduirait un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives

européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997, traité qui fut à l'origine de la communautarisation de la politique d'asile.

M. le Président considère les arguments avancés par le Conseil d'Etat comme n'étant pas convaincants. Il souligne que, d'un point de vue juridique, la disposition prévue à l'article 31 proposé par le Conseil d'Etat, qui se recoupe pour partie avec l'article relatif aux étrangers, n'apporte pas de plus-value aux personnes concernées, étant donné que ce droit est également garanti par des conventions internationales.

Un membre de la commission tient, d'une manière générale, à mettre en garde contre l'utilisation d'une terminologie plus large ou plus restrictive par rapport à celle figurant dans les textes internationaux.

La commission reviendra plus tard sur cette proposition.

[Article ...] (article 36 nouveau proposé par le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime nécessaire d'introduire une « *clause transversale* » dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 18 de la CEDH, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droits subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'introduction de cette disposition transversale dans le texte même de la Constitution permettrait d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi. Ce faisant, le Conseil d'Etat suit la recommandation de la Commission de Venise.

Le libellé de cet article nouveau est calqué sur les dispositions afférentes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Celle-ci évoque la nécessité d'une loi pour apporter des limitations aux libertés individuelles. Pareille précision n'est de l'avis du Conseil d'Etat pas nécessaire dans le présent contexte, alors que toutes les dispositions des articles de la section sous examen qui prévoient des restrictions aux libertés y énoncées renvoient de façon expresse à la loi.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat suggère de s'inspirer des articles pertinents de la CEDH qui font référence au caractère nécessaire desdites limitations « *dans une société démocratique* ».

Est soulevée la question de savoir ce qu'il faut entendre par « *leur contenu essentiel* » et s'il ne faudrait pas plutôt s'inspirer de l'article 9, alinéa 2 de la CEDH qui est formulé de manière plus précise en ce qu'il définit clairement les objectifs d'intérêt général. Il dispose en effet que : « *La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* » En outre, se pose la question s'il ne faudrait pas supprimer le terme « *effectivement* », étant donné qu'il n'apporte pas de plus-value : soit les limitations répondent aux objectifs d'intérêt général, soit elles n'y répondent pas.

M. le Président souligne que l'article 36 proposé par le Conseil d'Etat s'inspire de la jurisprudence de la CJUE¹ qui prévoit que : « *selon une jurisprudence bien établie, des*

¹ Arrêt du 13 avril 2000, aff. C-292/97, point 45. Constitution européenne : comparaison avec les traités en vigueur, Service des Affaires européennes, 3^{ème} éd. - avril 2005, pages 125 et 126.

restrictions peuvent être apportées à l'exercice des droits fondamentaux, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, par rapport au but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable, qui porterait atteinte à la substance même de ces droits. »

De l'avis de l'orateur, il est judicieux de reprendre l'article proposé par le Conseil d'Etat, mais deux questions se posent toutefois : 1. faut-il prévoir que la limitation ne pourra se faire que par une loi votée à la majorité qualifiée pour éviter qu'une majorité fortuite de députés ne puisse spolier les garanties constitutionnelles ? ; 2. ne faut-il pas remplacer les termes « *contenu essentiel* » par « *substance* » ?

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk émet des doutes non seulement à l'égard de la formulation, mais, d'une manière générale, à l'égard de l'inscription d'une telle clause dans la Constitution. A son avis, en procédant ainsi, on livre immédiatement avec les libertés publiques proclamées dans la Constitution, une « *boîte à outils* » permettant leur restriction. Dans l'optique qu'il s'agit effectivement d'un garde-fou limitant considérablement la marge de manœuvre du législateur, il pourrait souscrire à une telle clause, à condition toutefois qu'elle soit reformulée et que les restrictions aux libertés publiques soient soumises à une loi votée à la majorité des deux tiers.

Au vu des discussions qui précèdent et avant de prendre une décision définitive en la matière, la commission décide de consulter les dispositions afférentes des Constitutions d'autres pays².

Article 33 (articles 38, alinéa 1^{er} et 27 selon le Conseil d'Etat)

Le premier alinéa de l'article sous examen énonce que « *la loi* » garantit « *le droit au travail* ». Selon le Conseil d'Etat, cette garantie doit être donnée non pas par la loi, mais par l'Etat. Par ailleurs, cette garantie n'est pas une liberté, mais un objectif à valeur constitutionnelle, raison pour laquelle il propose de ranger la disposition afférente à l'article 38, premier alinéa, sous la section 3 selon la structure qu'il a suggérée pour le chapitre sous examen. La précision comme quoi le droit au travail n'est assuré qu' « *à chaque citoyen* » peut être interprétée comme une exclusion d'une partie des résidents, de sorte qu'il propose de la supprimer.

Aux termes de l'article 33, deuxième alinéa de la proposition de révision, « *La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.* » Ledit alinéa énonce une liberté publique qui doit, à ce titre, figurer dans la section 2 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat. Les libertés syndicales ne sont en effet pas seulement garanties par la loi, mais constituent une liberté publique. La liberté syndicale représente une forme particulière de la liberté d'association au même titre que le droit d'association dans le cadre d'un parti politique. Dans la mesure où les syndicats constituent des associations, il y a lieu de ranger l'article en question derrière l'énoncé du droit d'association. Le Conseil d'Etat suggère de conférer à ce texte un libellé qui souligne l'existence de ces libertés même en l'absence d'une loi.

Le droit de grève est également garanti par la Constitution. La loi n'intervient que pour en organiser l'exercice en imposant notamment une procédure de conciliation préalable obligatoire ou, le cas échéant, le maintien d'un service minimum en cas de grève.

² Document de recherche transmis par courrier électronique le 18 octobre 2012.

En ce qui concerne l'article 38, alinéa 1^{er} proposé par le Conseil d'Etat, M. le Président relève qu'il instaure une obligation de moyen pour l'Etat de prendre des mesures en vue d'atteindre le plein emploi.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère la notion de l' « *Etat* » trop vague et estime que, par la suppression du terme « *citoyen* », le droit au travail ne constitue plus un droit individuel justiciable. Il plaide en conséquence pour le maintien du texte actuel. En outre, il réfute l'interprétation libérale de la notion de « *droit au travail* » en tant que « *droit de travailler* », vu que le droit de tout un chacun de travailler va de soi.

En ce qui concerne l'article 27 proposé par le Conseil d'Etat, l'orateur propose, afin de renforcer le droit de grève, de reformuler la deuxième phrase de la manière suivante : « *La loi garantit l'exercice du droit de grève.* »

M. le Président tient à souligner que le texte actuel légèrement reformulé par le Conseil d'Etat n'a jusqu'à présent pas été sujet à discussion et n'a pas été contesté par les syndicats. Le droit de grève, qui est un moyen d'action essentiel d'un syndicat, est une expression de la liberté syndicale dont l'objectif primaire consiste à créer un syndicat.

La commission adopte à la majorité le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Article 34 (articles 33 et 38, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat)

Selon le Conseil d'Etat, la sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs constituent des libertés qui doivent figurer à ce titre sous la section 2 selon la structure qu'il a suggérée. La lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap font partie des objectifs à valeur constitutionnelle regroupés sous la section 3.

Un représentant du groupe politique CSV souligne que, dans un souci de cohérence avec le droit du travail, il ne faut pas parler de « *travailleurs* », mais de « *salariés* ». En outre, il est d'avis que la notion de « *personnes atteintes d'un handicap* » est incorrecte et propose de recourir à la même terminologie utilisée dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Quant au fond, il relève que la lecture combinée des alinéas 1 et 2 de l'article 38 proposé par le Conseil d'Etat risque de conduire à la conclusion que « *l'intégration sociale* » visée à l'alinéa 2 se limite au seul monde du travail, *quod non*. Par conséquent, il suggère d'en faire un article à part.

M. le Président se déclare d'accord avec cette proposition. Il propose en outre de reformuler cette phrase en reprenant l'énoncé de l'article 1^{er} de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, approuvée par la loi du 28 juillet 2011. Ainsi, le nouvel article prendrait la teneur suivante :

« [Art. ...] *L'Etat veille à promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et à promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque.* » **[amendement]**

Quant à l'article 33 suggéré par le Conseil d'Etat, la commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat, sauf à remplacer le terme « *travailleurs* » par « *salariés* ». **[amendement]**

Article 35 (articles 34, 109, paragraphe 3 et 110, paragraphe 2, alinéa 1er)

Le Conseil d'Etat suggère de maintenir la liberté des activités commerciales, libérales et agricoles sous la section 2 selon la structure qu'il a suggérée, tout en adaptant le libellé afin de souligner que c'est bien la « *liberté de l'exercice de la profession libérale* » et de l' « *exercice de l'activité agricole* » (et non pas du « *travail agricole* ») qui est garantie.

Les dispositions relatives aux organes professionnels et au pouvoir réglementaire accordé à ces organes des professions libérales n'ont pas leur place parmi les libertés. Le Conseil d'Etat propose de transférer les deuxième et troisième alinéas à l'endroit du chapitre 12 (chapitre 9 selon le Conseil d'Etat intitulé « *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels* »).

La commission unanime fait sienne la proposition de texte formulée à l'endroit de l'article 34 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.

Les articles 109, paragraphe 3 et 110, paragraphe 2, alinéa 1^{er} proposés par le Conseil d'Etat seront examinés au moment de l'examen du chapitre 12 (chapitre 9 selon le Conseil d'Etat).

*

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk tient à souligner qu'il considère ses votes en commission comme étant provisoires en attendant le débat public qui, à ses yeux, devrait avoir lieu.

Un représentant du groupe politique LSAP est d'avis que la commission parlementaire ne doit pas faire ses travaux sous réserve d'un éventuel futur débat public. Elle est souveraine dans sa prise de décisions. Tout un chacun est en fait libre de mener à tout moment un débat public, vu que les documents sont publics.

M. le Président rappelle que la décision avait été prise de déposer la présente proposition de révision avant les élections législatives de 2009 afin de permettre sa discussion dans le cadre de la campagne électorale. Cela a permis à certains partis politiques de s'y positionner dans leurs programmes électoraux respectifs, notamment en ce qui concerne l'organisation d'un référendum.

*

Il est renvoyé au document parlementaire n° 3924³ en ce qui concerne la question d'un représentant du groupe politique CSV de savoir en quoi consiste la plus-value du bout de phrase « *sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés* » prévu aux articles 24 et 28 projetés (articles 22 et 23 selon le Conseil d'Etat), étant donné

³ Cf. compte rendu de la séance publique du 27 janvier 2004, 27^{ème} séance. Dans son intervention, M. le député Alex Bodry a dit ce qui suit : « (...) *D'Pressefräiheet huet e relative Charakter. D'Fräiheet vun der Press hält do op, wou aner Fräiheete changéiert ginn, an et ass e permanent Ofweie vu Wäerter, vu Grondrechter, vun öffentleche Fräiheeten, déi musse gemaach ginn, wann et zu engem Konflikt tëschent eenzelne Grondfräiheete kënnt. Dat gëllt och fir d'Pressefräiheet, an déi muss also ëmmer erëm an deem Liicht gekuckt ginn, och op Grond vu der fortschrëttlecher Jurisprudenz vum Geriichtshaff vun de Mënscherechter vu Stroosbuerg, déi grad an där doter Fro jo wierklech e ganz staarken Afloss op d'Ausleeung vun der Pressefräiheet hat, an déi ganz wäit gaangen ass an der Ausleeung vun där Pressefräiheet, a wou och eist Lëtzebuurger Geriicht sech neierdëngs deem dote Verdikt muss kloer beugen. D'Pressefräiheet däerf also net mëssbraucht ginn, an d'Konstitutioun gesäit weider vir, dass an deem Kader vu Mëssbräich och Delikter festgeluecht gi kënnen duerch de Législateur, déi dann zu enger Repressioun kënnen féiere bei Mëssbräich. (...) »*

qu'il est évident que les délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés sont réprimés.

*

La commission se réunira à deux reprises mercredi, le 24 octobre 2012. La réunion fixée à 10.30 heures sera consacrée à une discussion au sujet du rapport élaboré par le groupe d'experts et à la fixation d'une méthode de travail et celle fixée à 14.15 heures sera consacrée à la continuation des travaux parlementaires sur la proposition de révision 6030.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers