



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

TB/PR

P.V. IR 07

## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 7 janvier 2015

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 décembre 2014
2. 6719 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national  
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry  
  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution  
  
- Continuation de l'examen et de la discussion des dispositions tenues en suspens

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

#### **1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 décembre 2014**

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé sous le bénéfice d'une légère modification que le représentant de la sensibilité politique déi Lénk propose à l'alinéa 2 de la

page 4, à savoir : Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk réitère sa position qu'il se prononce contre toute modification en la matière, au motif que le processus décisionnel européen n'est pas démocratique : le Conseil de l'Union européenne constitue en fait le véritable pouvoir législatif de l'Union européenne, c'est lui qui adopte les directives et les règlements de l'Union européenne, qui s'imposent ensuite à tous. En outre, il considère que le pouvoir exécutif ne doit pas se substituer au pouvoir législatif.

## **2. 6719 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national**

M. le Président-Rapporteur fait remarquer que dans son avis complémentaire du 9 décembre 2014, le Conseil d'Etat souligne que « L'amendement proposé donne suite aux observations faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 11 novembre 2014 et trouve dès lors son accord. »

Afin que le projet de loi élargé puisse figurer à l'ordre du jour d'une des séances publiques de la semaine du 19 janvier 2015, l'orateur propose de soumettre son projet de rapport à l'adoption de la commission lors de la prochaine réunion fixée au mercredi, le 14 janvier 2015.

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

M. le Président rappelle qu'il a été retenu que la commission reviendrait sur la question de l'inscription dans la nouvelle Constitution des dispositions suivantes soulevées par la sensibilité politique déi Lénk (cf. documents transmis par courrier électronique des 10, 14 et 22 octobre 2014) :

- Du principe de l'Etat social et d'une formulation de droits sociaux forts.
- D'un droit à la protection des données personnelles et à l'autodétermination informationnelle.
- D'une clause d'interprétation *pro homine*.

De l'avis de l'intervenant, la question de l'inscription d'une clause d'interprétation *pro homine*, telle que proposée par Mme Véronique Bruck dans son article « Mieux proclamer pour moins protéger ? Critique de la dévalorisation des droits de l'homme par le projet de Constitution. » publié dans le forum 339 du mois d'avril 2014 (cf. courrier électronique du 14 octobre 2014)<sup>1</sup> mérite d'être discutée plus en détail.

Il est rappelé que suite à l'avis du Conseil d'Etat (doc. parl. 6030<sup>6</sup>) et à l'avis intérimaire n° 544/2009 de la Commission de Venise (doc. parl. 6030<sup>7</sup>), la commission a introduit une clause transversale selon laquelle (article 39 du texte coordonné du 17 décembre 2014): « Toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées

---

<sup>1</sup> « 1. Les traités et accords internationaux en matière de droits de l'homme signés et ratifiés par le Luxembourg ont valeur supra-constitutionnelle dans la mesure où leurs dispositions sont plus favorables à leur titulaire que les garanties constitutionnelles ou législatives.

2. Le juge relève les dispositions pertinentes d'office et les interprète conformément aux décisions des organes juridictionnels supranationaux, de façon à leur conférer un effet utile. »

que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

Concernant les droits et les libertés, il est rappelé que la commission a décidé de ne pas surcharger le texte constitutionnel en y prévoyant un catalogue des droits fondamentaux et des libertés publiques. Aux yeux de l'orateur, il n'existe pas de raisons impérieuses qui obligerait la commission à faire volte-face. Cela n'exclut toutefois pas qu'elle mène une discussion sur l'un ou l'autre article y afférent.

Pour ce qui est des droits et libertés garantis par des conventions internationales, il faut se demander si a) on fera une référence à des conventions internationales, tout en sachant qu'il existe le risque de ne pas être exhaustif ou si b) on prévoira une disposition générale selon laquelle les conventions internationales ont valeur supra-constitutionnelle (bien qu'elle reflète la jurisprudence luxembourgeoise depuis les années cinquante) ? Si la commission devait opter pour la deuxième solution, alors il faudrait préciser dans la Constitution que la liste des droits et libertés y énumérés n'est pas exhaustive et pourra être complétée par des textes internationaux voire même nationaux (ils pourront compléter ou préciser des droits et libertés inscrits dans la Constitution, à condition de ne pas être contraires à la Constitution) et que les juges devront les interpréter conformément aux décisions des organes juridictionnels supranationaux. A titre d'exemple d'une clause pareille, M. le Président cite les Constitutions espagnole, roumaine et portugaise (cf. « La clause d'interprétation *pro homine*, levier pour une protection renforcée des droits fondamentaux – document de travail de Véronique Bruck, octobre 2014, transmis par courrier électronique du 22 octobre 2014) :

**« Constitution espagnole du 27 décembre 1978**

Article 10 « 2. On interprète les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés reconnues par la Constitution conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux en la matière ratifiés par l'Espagne. »

**Constitution roumaine du 29 octobre 2003**

Article 20§1 « Les traités internationaux portant sur les droits de l'homme ».

« Les dispositions constitutionnelles relatives aux droits et libertés des citoyens seront interprétées et appliquées en concordance avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, avec les pactes et les autres traités dont la Roumanie est partie ».

**Constitution portugaise du 25 avril 1976**

Article 16§2 « La détermination des droits fondamentaux et leur signification ».

« 1. Les droits fondamentaux consacrés dans la Constitution n'excluent pas les autres droits résultant des lois et des règles applicables du droit international. 2. Les normes constitutionnelles et légales relatives aux droits fondamentaux sont interprétées et appliquées en harmonie avec la Déclaration universelle des droits de l'homme ». »

Force est de constater que ces trois textes ne vont pas aussi loin que la proposition faite par Mme Bruck dans son article du mois d'avril 2014 précité, à savoir : « 2. Le juge relève les dispositions pertinentes d'office et les interprète conformément aux décisions des organes juridictionnels supranationaux, de façon à leur conférer un effet utile. » Pour ce qui est de cette proposition, l'intervenant déclare hésiter à adopter une voie pareille, mais il se dit *a priori* ouvert à prévoir dans notre Constitution une disposition s'inspirant de la Constitution portugaise et pouvant avoir la teneur suivante : « 1. Les droits fondamentaux consacrés dans la Constitution n'excluent pas les autres droits résultant des lois et des règles applicables du droit international et national. 2. Les normes constitutionnelles et légales relatives aux droits fondamentaux sont interprétées et appliquées conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux en la matière ratifiés par le Luxembourg. »

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk présente brièvement la position de sa sensibilité politique. Pour le détail, il est renvoyé aux documents « Inscription des droits sociaux dans la Constitution » et « Crise de l'Etat et Constitution : quel Etat pour demain ? » transmis par courrier électronique le 10 octobre 2014.

D'une manière générale, il souhaite savoir si la commission se déclare d'accord à ce que certains droits soient reformulés dans le sens préconisé par sa sensibilité politique ? Il considère que la formulation de droits sociaux forts n'exclue aucunement une clause d'interprétation *pro homine*, telle que suggérée par Mme Bruck. Il souligne que l'intérêt d'une telle clause consiste à garantir une protection plus étendue aux personnes, en ce qu'elle leur permet de se voir appliquer les dispositions des traités et accords internationaux en matière de droits de l'homme signés et ratifiés par le Luxembourg dans la mesure où elles sont plus favorables que les garanties constitutionnelles. Par conséquent, sa sensibilité politique se prononce en faveur de la proposition de texte de Mme Bruck (points 1 et 2). En inscrivant une clause pareille dans la Constitution, il serait tenu compte du fait qu'on est présence d'une matière qui connaît un progrès continu.

En outre, l'intervenant demande à ce qu'il soit inscrit dans l'article 1<sup>er</sup> de la nouvelle Constitution que « Le Luxembourg est un Etat démocratique, laïc et social (...). »

Quant à la proposition d'un catalogue de droits sociaux, M. le Président réitère sa remarque qu'elle est contraire à la philosophie de la commission. Il se dit par ailleurs réticent à l'inscription dans la Constitution de droits non inscrits dans des textes internationaux et nationaux.

Un représentant du groupe politique CSV se rallie à M. le Président et se prononce contre une réouverture de la discussion sur les droits à inscrire dans la Constitution. Concernant la proposition de Mme Bruck, il est souligné que les tribunaux luxembourgeois reconnaissent la primauté des conventions internationales et européennes sur les normes internes, de sorte que l'inscription d'une disposition pareille ne semble pas être de mise. Si jamais la commission opte pour cette voie, alors l'orateur donne à considérer que la formulation d'une telle disposition n'est pas anodine vu que des droits fondamentaux peuvent également être inscrits dans des textes internationaux autres que ceux relatifs aux droits de l'homme.

Un autre représentant du même groupe politique fait remarquer que l'affirmation « les traités et accords internationaux en matière de droits de l'homme signés et ratifiés par le Luxembourg ont valeur supra-constitutionnelle » est contradictoire avec l'allégation selon laquelle leurs dispositions doivent être plus favorables à leurs titulaires que les garanties constitutionnelles. A son avis, il faudrait alors plutôt écrire que les juges nationaux devront appliquer les dispositions qui sont plus favorables aux garanties constitutionnelles.

Si la commission devait opter pour une clause d'interprétation *pro homine*, il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas, le cas échéant, préciser, à l'instar de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, que si les droits fondamentaux correspondent à des droits garantis par des traités internationaux (à énumérer ou se limiter comme la Charte précitée à la Convention européenne des droits de l'homme), leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère lesdites (ou ladite) convention(s) ? Dans ce cas, il faudrait également préciser que cette disposition ne fait pas obstacle à ce que la Constitution accorde une protection plus étendue.

Au final, il se prononce contre l'inscription d'une clause d'interprétation *pro homine* dans la nouvelle Constitution étant donné que le Grand-Duché de Luxembourg ne connaît pas les problèmes de la hiérarchie des normes, tels qu'ils existent dans d'autres pays.

Une représentante du groupe politique DP souligne que le fait que la Convention européenne des droits de l'homme soit annexée au fascicule de la Constitution témoigne de l'acceptation du principe de la primauté du droit européen sur le droit national. Elle fait remarquer que, d'une manière générale, l'on peut dire que le système juridique luxembourgeois fonctionne selon la philosophie des traités et accords en matière de droits de l'homme. L'inscription d'une clause pareille engendrerait deux problèmes : d'une part,

une formation portant sur les droits de l'homme devrait être dispensée aux magistrats et, d'autre part, il ne faut pas perdre de vue le flot de recours qui risquerait de venir submerger les juridictions. A ses yeux, on pourrait à la limite y faire référence dans un préambule.

Au vu de ce qui précède, M. le Président conclut qu'à l'exception de la sensibilité politique déi Lénk, aucun groupe politique ne se prononce en faveur du point 2. de la proposition de texte de Mme Bruck précitée. Néanmoins, et dans le souci de donner, dans une certaine mesure, satisfaction aux critiques, il se demande s'il ne faudrait tout de même pas prévoir une disposition prévoyant que les droits et libertés reconnus par la Constitution peuvent être complétés et élargis en vertu d'une loi ou d'un traité international ? Une telle disposition aurait par ailleurs l'avantage d'éviter des discussions en cas d'inscription de droits nouveaux dans des textes internationaux. Il tâchera d'élaborer une proposition de texte pour la prochaine réunion.

Quant aux droits sociaux proposés par la sensibilité politique déi Lénk, M. le Président se doit de constater qu'il ne se dégage pas de majorité qualifiée en faveur de leur inscription dans la nouvelle Constitution. A cet égard, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk rappelle que sa sensibilité politique est en train d'élaborer un texte constitutionnel alternatif qui sera soumis au débat.

Pour ce qui est de la proposition de la sensibilité politique déi Lénk de compléter l'article 1<sup>er</sup> par les termes « laïc et social », M. le Président s'interroge sur la teneur de ces termes. Il rappelle que dans le cadre des discussions de la commission relative aux relations Eglises/Etat, il a proposé la formulation de texte suivante : « En toutes matières, l'Etat est soumis au principe de neutralité et d'impartialité (...). » L'intervenant se dit réticent à inscrire dans l'article 1<sup>er</sup> que le Luxembourg est un Etat laïc (il risque de ne pas recueillir une majorité qualifiée) et il donne à considérer que les discussions en la matière ne sont pas clôturées et seront reprises à l'issue du référendum consultatif du 7 juin prochain. En outre, il s'interroge sur la plus-value qu'apporterait « l'Etat social » par rapport aux droits sociaux inscrits dans la Constitution.

A cet égard, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait remarquer qu'il doute qu'une disposition pareille ne recueille pas une majorité qualifiée. Par ailleurs, il souligne que les autres termes figurant d'ores et déjà dans l'article 1<sup>er</sup> pourraient aussi être remis en question. Il fait valoir que dans l'histoire politique, le terme « social » constitue une expression claire, de même que celui de « laïc ». A ses yeux, il faudrait au moins inscrire « l'Etat social » parmi les attributs essentiels de l'Etat luxembourgeois.

Un représentant du groupe politique CSV souligne qu'il faut faire une distinction entre l'article 1<sup>er</sup> et les droits fondamentaux. En fait, l'article 1<sup>er</sup> détermine le régime politique de notre pays tandis que les droits fondamentaux donnent du contenu à ce régime.

Un autre représentant du même groupe se rallie à ces propos et suggère que « l'Etat laïc » soit discuté dans le cadre des discussions concernant les relations Eglises/Etat à mener suite au référendum consultatif précité. Quant à « l'Etat social », il donne à considérer que ces termes soulèvent d'autres questions. Si la commission devait considérer que le volet de la Constitution traitant du volet social respectivement des obligations sociales étatiques est insuffisant, alors il faudrait, plutôt que d'inscrire « l'Etat social » parmi les attributs essentiels de l'Etat luxembourgeois, discuter de la manière selon laquelle celui-ci pourrait être complété.

Un représentant du groupe politique LSAP fait remarquer que l'inscription de « l'Etat laïc » dans la Constitution serait en ligne avec d'autres réformes envisagées par la coalition gouvernementale. En ce qui concerne « l'Etat social », il considère qu'il s'agit d'une orientation politique qu'un Etat se donne, de sorte qu'elle n'a pas sa place dans une Constitution. En outre, il souligne que son inscription engendrerait une discussion sur

l'inscription d'autres attributs de l'Etat luxembourgeois dans la Constitution, tels qu'un « Etat écologique ».

Au regard de ce qui précède, M. le Président propose que la question de « l'Etat laïc » soit discutée dans le cadre des articles relatifs aux cultes tenus en suspens en raison du référendum consultatif précité. Pour ce qui est de « l'Etat social », il souligne que son inscription dans la Constitution ne lui poserait pas problème, mais elle ne recueille pas la majorité qualifiée.

En ce qui concerne les articles tenus en suspens, des propositions de texte tenant compte des discussions en commission seront soumis aux membres de la commission préalablement à la réunion du 14 janvier 2015.

\*

La prochaine réunion est fixée au mercredi, le 14 janvier 2015 à 14.00 heures au lieu de 10.30 heures, en raison de la réception de Nouvel An au Palais grand-ducal pour le Bureau de la Chambre des Députés ayant lieu le même jour à 11.00 heures. A l'ordre du jour figureront, outre la présentation et l'adoption d'un projet de rapport relatif au projet de loi 6719 et les propositions de texte précitées, le rapport de la Cour des comptes sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2013.

Pour ce qui est de l'organisation des travaux de la commission, M. le Président informe les membres de la commission que l'avis du Conseil d'Etat relatif à la proposition de loi 6738 est prévu pour le 20 janvier 2015<sup>2</sup>, de sorte qu'il pourra figurer à l'ordre du jour de la réunion du 21 janvier 2015.

Quant au projet de loi 6675 et à la proposition de loi 6589B (SREL), avisés par le Conseil d'Etat dans son avis du 19 décembre 2014, l'orateur propose d'entamer les travaux parlementaires à la mi-février sinon fin février 2015 (après l'envoi au Conseil d'Etat des amendements parlementaires relatifs à la proposition de révision 6030).

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry

---

<sup>2</sup> A noter que l'avis du Conseil d'Etat intervient le 13 janvier 2015 et figurera à l'ordre du jour de la réunion du 14 janvier 2015.