

A-3521/21-45

Doc. parl. n° 7755



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

du 16 juillet 2021

sur

la proposition de révision du chapitre II de la Constitution

Par dépêche du 6 mai 2021, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de révision constitutionnelle spécifiée à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs y joint, cette proposition de révision s'inscrit dans la démarche arrêtée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés, qui consiste à procéder par étapes à une révision de la Constitution actuelle au lieu d'effectuer une révision d'ensemble devant aboutir à une Constitution nouvelle.

Cette façon de procéder a été examinée et critiquée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis n° A-3441 du 26 mars 2021 portant sur la proposition de révision des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Elle renvoie donc à cet avis concernant sa position à ce sujet.

La proposition de révision sous avis prévoit une refonte du chapitre II de la Constitution actuelle, portant sur les droits fondamentaux et les libertés publiques. Elle reprend, sans cependant le signaler spécifiquement, la plupart des textes de la proposition de révision n° 6030, qui avait fait l'objet de plusieurs avis successifs de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, auxquels elle renvoie.

La Chambre regrette la brièveté, voire la pauvreté des explications et commentaires fournis dans le dossier sous avis sur les modifications y proposées. Des explications et commentaires plus soutenus auraient permis de mieux saisir les raisons et les finalités de ces modifications.

Les différents articles du chapitre II, tel que modifié par le texte sous avis, appellent les observations suivantes.

Ad articles 9 à 9ter

Les articles relatifs à la nationalité et aux droits politiques avaient fait l'objet d'une section 3, inscrite au chapitre I^{er}, dans la dernière version de la proposition de révision n° 6030 (doc. parl. n° 6030³⁰).



Il est regrettable que le chapitre II du texte sous avis commence par les dispositions relatives à la nationalité et aux droits politiques, alors que les nouveaux articles portant notamment sur l'inviolabilité de la dignité humaine sont relégués dans la section 2. La structuration inverse aurait été plus logique.

Ad articles 10 à 10ter

La dignité de la personne humaine constitue la base des droits fondamentaux. Dans une Constitution moderne, le chapitre sur les droits fondamentaux ne peut commencer autrement que par l'énonciation du principe de l'inviolabilité de la dignité humaine et par l'affirmation des droits intangibles, à savoir l'intégrité physique et mentale de la personne humaine, le droit à la vie, le droit de ne pas être torturé et de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude ainsi que le droit à la non-rétroactivité de la loi pénale. Ces droits expriment la valeur du respect de la dignité humaine inhérente à toute personne. Il est incontournable de mettre ces droits au premier plan dans une Constitution moderne.

Tout lecteur du texte constitutionnel prévu par la proposition de révision sous avis qui ne connaît pas les manœuvres politiques qui ont conduit à la structuration nouvelle de la Constitution actuelle pourrait interpréter l'ordonnancement du chapitre II comme la volonté du Constituant d'accorder à la nationalité luxembourgeoise et aux droits politiques un rang de priorité par rapport aux droits fondamentaux.

Pour éviter cela, les dispositions de la section 1^{re} devraient être placées après celles des sections 2 à 4 du chapitre II, de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Ad article 11

Le paragraphe (1) de l'article sous rubrique maintient la formulation selon laquelle "*les Luxembourgeois sont égaux devant la loi*". La Chambre estime que ce texte mérite d'être adapté puisqu'il n'est plus en accord avec le droit européen et les traités internationaux ratifiés par le Luxembourg.

Le paragraphe (2), qui prévoit que "*nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles*", reste très vague. Ce paragraphe pourrait être précisé en s'inspirant, entre autres, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui interdit toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion, les convictions, les opinions politiques ou autres, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Quant au paragraphe (4), relatif aux personnes handicapées, il convient de rappeler que le Luxembourg a approuvé par la loi du 28 juillet 2011 la Convention relative aux droits des personnes handicapées, fait à New York le 13 décembre 2006. Cette Convention affirme l'égalité de jouissance de tous les droits de l'homme par les personnes

handicapées et exclut toute discrimination basée sur le handicap. Elle oblige les États signataires à garantir et à promouvoir le plein exercice des droits en faveur des personnes handicapées. En présence du texte exhaustif de la Convention précitée, l'ajout du paragraphe (4) à l'article 11 n'apporte guère de plus-value aux droits des personnes handicapées. On peut même considérer que le texte de ce paragraphe (4) est moins contraignant pour l'État que l'article 41 de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030, imposant à l'État de veiller à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.

Ad article 11bis

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à son avis n° A-3441 du 26 mars 2021 sur la proposition de révision des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Pour la Chambre, la disposition sur les non-Luxembourgeois, actuellement inscrite à l'article 111 de la Constitution, pourrait utilement faire l'objet d'une section nouvelle à inscrire au chapitre I^{er}.

Ad article 12

Il est proposé de compléter le paragraphe (3) de cet article par une disposition nouvelle portant sur la présomption d'innocence. Ladite disposition reprend le libellé de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve quant au principe l'ajout relatif à la présomption d'innocence. Toutefois, elle donne à considérer que le texte peut prêter à discussion. En effet, la culpabilité n'est pas "*légalement établie*", c'est-à-dire par la loi, mais elle l'est conformément à la loi par les juridictions.

L'article 32, alinéa 1^{er}, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse par exemple exprime le principe de la présomption d'innocence avec plus de précision, en prévoyant que "*toute personne est présumée innocente jusqu'à ce qu'elle fasse l'objet d'une condamnation entrée en force*". La Chambre suggère de s'inspirer de cette disposition pour clarifier le libellé de l'article 12, paragraphe (3), alinéa 2, du texte sous avis.

Ad article 14

Concernant l'article 14, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne de lire à l'exposé des motifs joint au dossier sous avis que "*les principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines sont introduits*". En effet, le principe de la légalité des peines est déjà prévu à l'article 14 de la Constitution actuellement en vigueur.

Ensuite, la Chambre constate que, selon le texte sous avis, l'article 14 figure dorénavant dans la section 3, relative aux libertés publiques. La légalité des peines n'est toutefois pas une liberté publique, mais un principe fondamental du droit, qui est également consacré par un certain nombre de textes internationaux. La Chambre se demande dès lors si l'article 14 ne devrait pas être déplacé dans la section 2, traitant des droits fondamentaux.

Ad article 31quinquies

Le nouvel article 31quinquies reprend pour partie les dispositions de l'article 11bis de la Constitution actuelle, en y ajoutant que l'État doit garantir la sauvegarde de la biodiversité. De plus, le texte est adapté afin de renforcer la protection des animaux. Ces modifications trouvent l'accord de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

La proposition de révision prévoit en outre de compléter le texte constitutionnel par une nouvelle disposition, selon laquelle "*l'État s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique*".

La Chambre signale que la Constitution doit comporter des règles juridiques claires et précises relatives à l'État de droit. Sans se prononcer sur les différentes études et théories scientifiques en matière de changement climatique, elle relève qu'il n'existe pas de définition juridique des notions de "*dérèglement climatique*" et de "*neutralité climatique*". Insérer ces notions vagues dans la Constitution aura pour conséquence de créer un flou juridique, qui pourra le cas échéant mener à des abus au détriment des droits et libertés fondamentaux.

Selon le commentaire des articles, la nouvelle disposition serait inspirée "*du projet de loi constitutionnelle qui est actuellement en cours d'instruction en France*". La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte français est cependant formulé de façon complètement différente et qu'il ne mentionne pas la neutralité climatique.

Qui plus est, le premier alinéa du nouvel article 31quinquies prévoit que "*l'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel*". Cette disposition couvre à suffisance les engagements à prendre par l'État en matière de changement climatique.

Au vu de ces considérations, la Chambre demande de supprimer l'alinéa 2 de l'article 31quinquies.

* * *

L'article 2 de la proposition de révision sous avis, traitant de l'entrée en vigueur du futur texte, reprend les dispositions des articles 130 à 132 de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030³⁰ et tient ainsi compte de l'avis du 9 mars 2021 du Conseil d'État sur la proposition de révision des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Cette modification trouve l'accord de la Chambre.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la proposition de révision constitutionnelle lui soumise pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 juillet 2021.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF