

Proposition de révision
du chapitre II de la Constitution

Avis du Conseil d'État
(22 juin 2021)

Par dépêche du 29 avril 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de révision du chapitre II de la Constitution, déposée le 29 avril 2021 par les députés Simone Beissel, Mars Di Bartolomeo, Léon Gloden et Charles Margue, et déclarée recevable le même jour, conformément à l'article 61 du règlement de la Chambre des députés.

Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'un texte coordonné de la Constitution, tenant compte de la proposition de révision sous examen.

Par dépêche du 4 juin 2021, la prise de position du Gouvernement a été communiquée au Conseil d'État.

Considérations générales

La proposition de révision constitutionnelle sous examen s'inscrit dans la démarche retenue par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après « Commission », de procéder à une « révision substantielle de la Constitution actuelle par des étapes » et ceci à la suite de l'abandon du projet initial de procéder à une révision globale, objet de la proposition n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Elle constitue la troisième étape de la réforme fondamentale de la Constitution, entamée par la proposition de révision n° 7575 portant sur le chapitre consacré à la Justice¹ et la proposition de révision n° 7700 portant sur les chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution². La proposition sous avis porte sur le chapitre dédié aux droits et libertés. Selon les auteurs, il ne s'agit pas d'opérer « un changement brutal ou une cassure avec le texte constitutionnel actuel », mais d'adapter, de compléter et de moderniser ce dernier tout « en maintenant une partie importante des dispositions » actuelles.

Tout comme les propositions de révision précitées, la proposition actuelle reprend sur de nombreux points les textes proposés dans le cadre de la proposition de révision n° 6030. Celle-ci a fait l'objet de différents avis du

¹ Avis du Conseil d'État du 17 novembre 2020 et sur la proposition de révision du chapitre VI. de la Constitution (doc. parl. n° 7575¹¹) et du 23 mars 2021 (doc. parl. n° 7575¹⁵).

² Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021 sur la proposition de révision des Chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. n° 7700³).

Conseil d'État³. Aussi, ce dernier va-t-il se limiter à commenter, dans le cadre du présent avis, les dispositions qui se distinguent de celles retenues dans la proposition de révision n° 6030. Il renvoie, pour le surplus, à ses avis antérieurs, même sur les points où il n'avait pas été suivi par la Commission dans le cadre de la procédure de révision n° 6030.

Le Conseil d'État a pris connaissance de la prise de position du Gouvernement. Le Gouvernement soulève une série de questions en relation avec les dispositions retenues dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision n° 6030 sur lesquelles un accord avait été trouvé au sein de la Commission, à l'égard desquelles le Conseil d'État avait émis un avis favorable et qui n'avaient pas été critiquées dans une prise de position du Gouvernement à l'époque. Sur ces points, le Conseil d'État renvoie à ses avis antérieurs.

Examen des articles

La proposition de révision sous examen comporte deux articles. L'article 1^{er} porte sur la révision du chapitre II de la Constitution et l'article 2 sur la mise en vigueur des nouvelles dispositions.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} établit le libellé du chapitre II de la Constitution intitulé « Des droits et libertés ». Le Conseil d'État note que l'intitulé reprend la référence aux deux concepts de droits et de libertés figurant dans l'intitulé du chapitre II actuel, mais se différencie de ce libellé en omettant les qualificatifs de « fondamentaux » pour caractériser les droits et de « publiques » pour caractériser les libertés. Ces qualificatifs sont toutefois repris dans l'intitulé des sections 2 et 3.

Le chapitre est articulé en quatre sections. La première, intitulée « De la nationalité et des droits politiques », comporte les articles 9, *9bis* et *9ter*. La deuxième, intitulée « Des droits fondamentaux » comporte les articles 10, *10bis* et *10ter*. La troisième, intitulée « Des libertés publiques », réunit les articles 11 à 30. La quatrième section porte sur les « objectifs à valeur constitutionnelle » et comporte les articles 31 et *31bis* à *31septies*.

Le Conseil d'État marque son accord avec cette articulation en catégories de droits qui correspond à celle retenue dans la proposition de révision n° 6030.

Articles 9, 9bis et 9ter

Les nouveaux articles 9, *9bis* et *9ter*, objet de la nouvelle section 1 relative à la nationalité et aux droits politiques, reprennent, avec des modifications et des compléments, le dispositif des articles 9 et *10bis* de la Constitution actuelle. Les textes proposés sont identiques aux articles 9 à 11 de la proposition de révision n° 6030.

³ Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030⁶); du 14 mars 2017 (doc. parl. n° 6030¹⁹); du 15 décembre 2017 (doc. parl. n° 6030²¹), du 20 mars 2018 (doc. parl. n° 6030²⁴); et du 12 février 2020 (doc. parl. n° 6030³²).

Articles 10, 10bis et 10ter

Les articles sous examen, figurant dans la section 2 sur les droits fondamentaux, reprennent les articles 12 à 14 de la proposition de révision n° 6030.

Articles 11 à 30

Les articles sous examen, figurant dans la section 3 sur les libertés publiques, remplacent les articles 10bis à 16, 19 et 20, 23 à 28, 32bis, 107 et 111 de la Constitution actuelle et reprennent les articles 15 à 38 de la proposition de révision n° 6030. Sur certains points, les textes, objet de la présente proposition de révision, contiennent des reformulations ou des adaptations par rapport à la proposition de révision n° 6030.

Les différences de formulation entre les dispositifs de l'article 11, paragraphe 4, proposé, et l'article 34 de la proposition de révision n° 6030, l'article 12, paragraphe 2, tel que proposé et l'article 17, paragraphe 2, de la proposition de révision n° 6030, entre les articles 18, alinéa 1^{er}, et 19, alinéa 1^{er}, proposés, et les articles 23, alinéa 1^{er}, et 24, alinéa 1^{er}, de la proposition de révision n° 6030, de même qu'entre l'article 26, paragraphe 4, proposé, et l'article 33, paragraphe 4, de la proposition de révision n° 6030, n'appellent pas d'observation particulière.

La seule différence substantielle par rapport à la proposition de révision n° 6030 se trouve à l'article 12, paragraphe 3, alinéa 2, qui consacre le principe de la présomption d'innocence. Le libellé est repris de l'article 6, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 48, paragraphe 1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le Conseil d'État s'interroge sur la place du nouveau dispositif dans la section relative aux libertés publiques. En effet, le respect de la présomption d'innocence est lié au respect des droits de la défense dans un procès pénal. L'article 6, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui consacre, à son paragraphe 2, la présomption d'innocence, porte sur le droit à un procès équitable. L'article 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre, à l'alinéa 1^{er}, la présomption d'innocence et, à l'alinéa 2, les droits de la défense. Le Conseil d'État considère que ce principe aurait pu être inscrit à l'article 93, figurant au paragraphe 4 intitulé « Des garanties du justiciable », du chapitre VI relatif à la justice dans la teneur réservée à ce chapitre par la proposition de révision n° 7575. Le Conseil d'État reconnaît toutefois que le principe de la présomption d'innocence revêt une portée qui va au-delà du procès pénal proprement dit et s'applique, selon la Cour européenne des droits de l'homme, à la matière disciplinaire, aux enquêtes parlementaires, voire à des procédures non judiciaires. La consécration du principe dans le cadre des libertés publiques se justifie encore dans la mesure où la présomption d'innocence peut être invoquée comme limite à d'autres libertés publiques, telles la liberté d'expression et la liberté de la presse.

Au niveau de la formulation, le Conseil d'État considère en tout cas qu'il y a lieu d'ajouter le nouveau dispositif comme nouveau paragraphe 4 de l'article 12. En effet, la présomption d'innocence n'est pas directement liée à la sauvegarde de la liberté individuelle, ni au droit d'être informé au sujet d'une arrestation ou d'une privation de liberté.

Concernant l'article 30, le Conseil d'État prend acte du commentaire de l'article et renvoie à son quatrième avis complémentaire du 11 février 2020⁴. Il voudrait rappeler que le dispositif tel que prévu implique qu'au-delà des dispositions spécifiques prévoyant une restriction de la liberté publique par voie de loi, toute limitation de l'exercice des libertés publiques devra désormais être expressément prévue par la loi formelle, y inclus les libertés publiques dans le cadre desquelles le texte constitutionnel ne renvoie pas expressément à une restriction légale.

Articles 31 et 31bis à 31septies

Les articles sous examen figureront dans la section 4 relative aux objectifs à valeur constitutionnelle. Ils correspondent, à l'exception de l'article 31quinquies, aux articles 39 à 42, 44 et 45 de la proposition de révision n° 6030.

L'article 31quinquies contient un libellé complété par rapport à celui retenu pour l'article 43 de la proposition de révision n° 6030 qui avait repris, à l'alinéa 1^{er}, le libellé de l'actuel article 11bis de la Constitution.

L'alinéa 1^{er} est complété par une référence à la sauvegarde de la biodiversité. Un nouvel alinéa 2 est ajouté qui investit l'État de la mission de lutter contre le dérèglement climatique et d'œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

En ce qui concerne la sauvegarde de la biodiversité, le Conseil d'État considère qu'à part un message symbolique, l'ajout ne revêt aucune plus-value en tant qu'objectif constitutionnel, dès lors que la conservation de la nature implique logiquement la préservation de la biodiversité. Il s'interroge encore sur la formulation retenue qui laisse planer le doute sur la question de savoir si la sauvegarde de la biodiversité est à mettre en relation avec la conservation de la nature ou avec la capacité de renouvellement. Quelle que soit la lecture, la formulation grammaticale est à revoir. Le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 1^{er} de l'article 31quinquies comme suit :

« L'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement ainsi que ~~de~~ la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. »

Article 2

L'article 2 reprend le dispositif de l'article 10 de la proposition de révision n° 7700. Dès lors que la proposition de révision sous examen ne porte que sur un chapitre particulier de la Constitution, le libellé des paragraphes 1^{er} et 2 ne soulève pas les problèmes discutés par le Conseil d'État dans son avis du 9 mars 2021⁵.

Le paragraphe 3 peut être omis étant donné que le chapitre II ne contient pas de dispositions institutionnelles.

⁴ Quatrième avis complémentaire du Conseil d'État du 11 février 2020 sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030³²).

⁵ Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021 sur la proposition de révision des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. n° 7700³).

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Contrairement à la manière de procéder des auteurs, le Conseil d'État signale qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, seule l'indication du numéro du texte nouveau est soulignée, alors que les indications des articles de la proposition de révision proprement dite sont à faire figurer en caractères gras non soulignés.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, les termes « le premier jour du sixième mois qui suit sa » ne sont pas à écrire en caractères italiques.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 22 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz