



Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Avis sur la proposition de révision n°7755 du chapitre II de la Constitution

Résumé

La CCDH a été saisie de la proposition de révision n°7755 du chapitre II de la Constitution relatif aux droits humains. Elle salue tout d'abord l'initiative d'actualiser les garanties de protection des droits des personnes, mais regrette l'abandon de la proposition de révision constitutionnelle de 2009 et le remplacement par une révision en quatre étapes, qui crée un manque de lisibilité et d'accessibilité. La CCDH déplore également le fait que le constituant semble vouloir finaliser coûte que coûte un projet qui dure depuis bien longtemps, au détriment de discussions de fond nécessaires pour la garantie des droits humains, composante basique du pacte du vivre ensemble. En effet, la proposition de révision constitutionnelle adopte une approche minimaliste, opérant quelques modifications du texte actuellement existant, sans saisir toutes les opportunités de renouvellement et d'évolution qu'une refonte constitutionnelle permet d'opérer. La protection offerte par la Constitution luxembourgeoise se trouve ainsi à plusieurs reprises en-dessous du niveau de protection accordé par les traités internationaux.

I. Considérations structurelles générales

Tout d'abord, la CCDH s'inquiète par rapport au silence du texte constitutionnel en ce qui concerne la place du droit international des droits humains.

D'une part, il est fortement regrettable que le constituant n'ait pas saisi l'occasion d'affirmer dans la Constitution la **supériorité du droit international des droits de l'Homme** sur le droit luxembourgeois, alors que cela fait partie du patrimoine luxembourgeois et a été confirmé de longue date par les juges. Loin d'être une question technique, cette affirmation aurait permis d'accorder une importance fondamentale aux traités de protection des droits humains, et parvenir ainsi à une protection accrue des droits. Pour cela, différentes options étaient envisageables. À titre d'exemple, la Constitution pourrait prévoir explicitement l'exigence de toujours interpréter le droit luxembourgeois dans le sens le plus favorable aux droits humains (clause « *pro homine* »). Autrement, le constituant aurait pu créer une base constitutionnelle à partir des dispositions fondamentales des différents traités internationaux de droits de l'Homme (« socle commun »), sur laquelle les lois pourraient ensuite être vérifiées et interprétées.

D'autre part, le constituant ne saurait se soustraire à sa mission de prévoir une large gamme de droits humains en estimant que ceux-ci sont déjà protégés en droit

international. Au contraire, **la Constitution luxembourgeoise peut et devrait accorder une protection plus étendue que le droit international**, surtout au vu du fait que le juge luxembourgeois refuse parfois d'appliquer les droits consacrés au niveau international.

Par ailleurs, la CCDH regrette que le constituant n'ait pas prévu de **contrôle plus accru du respect des droits humains en cas d'état de crise**, situation qui facilite la limitation des droits humains, comme nous l'a démontrée l'expérience dans le cadre de la crise sanitaire.

En outre, la CCDH met en garde quant à la **catégorisation des droits** en quatre parties : les **droits politiques**, les **droits fondamentaux** auxquels on ne saurait pas déroger, les **libertés publiques** qui peuvent être limitées par le législateur et les **objectifs à valeur constitutionnelle** qui seraient des volontés politiques non invocables en justice. Cette approche et le choix de ranger un droit dans une catégorie plutôt que dans une autre, est extrêmement difficile et périlleux. Premièrement, ces notions, empruntées de l'étranger, sont très débattues et peu adaptées à la tradition juridique luxembourgeoise. Deuxièmement, le fait de catégoriser les droits, ne permet pas de les faire évoluer en suivant l'évolution de la société ou du droit international. Ainsi, un objectif à valeur constitutionnelle sera classé comme tel jusqu'à ce qu'une prochaine révision constitutionnelle intervienne, alors que sa raison d'être est justement de permettre à certains droits d'évoluer afin d'atteindre des statuts plus protecteurs. De plus, la classification est dangereuse en ce qu'elle pourrait être utilisée dans un futur proche pour minimiser la portée des droits humains.

II. Les droits humains protégés par la Constitution

A. Le principe d'égalité encore loin du but

Tout d'abord, la CCDH se doit d'être fortement étonnée par le maintien de la **distinction entre Luxembourgeois et non-Luxembourgeois en ce qui concerne l'égalité devant la loi**. Cette séparation est incompatible avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle luxembourgeoise, ainsi qu'avec les traités internationaux qui prévoient l'égalité de toute personne, sans distinction de nationalité. La CCDH exhorte donc le constituant à prévoir explicitement l'égalité de toute personne devant la loi, quelle que soit la nationalité, sauf exceptions, notamment en ce qui concerne les droits politiques.

Le **principe de non-discrimination** quant à lui, n'est que timidement prévu. La CCDH invite le constituant à inclure des motifs de discrimination directement dans le texte, afin de mettre en avant les discriminations existantes en ne négligeant pas leur existence. Cette liste devra être non-exhaustive et la plus inclusive possible, afin d'inclure toutes les formes de discrimination. Elle pourrait être accompagnée d'une clause de **discrimination positive**, c'est-à-dire le fait pour l'État de prendre des mesures avantageuses pour les catégories de personnes discriminées, et ainsi atteindre l'égalité.

La proposition de révision prévoit également la protection particulière de l'égalité entre les femmes et les hommes et des personnes en situation de handicap. Toutefois, elle

omet ainsi d'autres catégories de personnes, notamment les personnes âgées, les personnes LGBTIQ+ ou les enfants. De plus, concernant **l'égalité entre les femmes et les hommes**, la CCDH regrette la **classification binaire de la société** par le constituant et le manque de considération pour les personnes non-binaires, malgré le fait que le commentaire des articles mentionne le terme d'égalité des genres. Il conviendra de veiller à n'exclure aucune personne, quelle que soit son identité de genre. En ce qui concerne les **personnes en situation de handicap**, il convient de prévoir leurs droits de manière autonome, au-delà du principe d'égalité.

Le **droit de fonder une famille et le droit à la vie familiale**, ainsi que les droits de l'enfant, devraient être consacrés en tant que droits autonomes et ne pas faire partie du principe d'égalité, puisqu'ils vont bien au-delà de ce principe. Dans ce contexte, la CCDH note favorablement l'intention du constituant de couvrir tout type de famille, par le maintien de la référence explicite au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de sa vie familiale. Quant aux **droits de l'enfant**, le terme « intérêt de l'enfant » actuellement prévu, devrait être remplacé par « intérêt supérieur de l'enfant », pour être en accord avec les traités internationaux et européens. Il serait d'ailleurs opportun d'élargir les droits de l'enfant protégés.

En conclusion, la CCDH invite le constituant à revoir cette partie de la proposition de révision constitutionnelle, afin d'éviter que **l'article sur le principe d'égalité puisse mener à des situations discriminantes**.

B. La désorganisation des droits procéduraux et garanties du justiciable

La CCDH met en garde contre la séparation des droits procéduraux, tels que le droit à un procès équitable ou les droits de la défense, qui se trouvent éparpillés dans le chapitre relatif aux droits humains mais surtout dans celui relatif à la Justice. Cela entraîne un manque de lisibilité et d'accessibilité, ainsi qu'un manque de clarté, notamment sur le point de savoir à quels types de procédures s'appliquent les différents principes. Elle plaide pour que toutes les règles soient réunies dans le chapitre relatif aux droits humains, sur le modèle notamment de la Convention européenne des droits de l'Homme.

C. La liberté de religion et la liberté d'expression : pierres angulaires d'une société démocratique

La liberté de pensée et de religion est une illustration parfaite du caractère problématique de la catégorisation des droits. En effet, le constituant a tenté de classer la **liberté de pensée et de religion**, en partie en tant que droit fondamental et en partie en tant que liberté publique. Toutefois, cette séparation manque de clarté et mène à une confusion entre la pensée intérieure qui ne peut pas être limitée et la manifestation de cette pensée qui peut l'être. De même, voulant à tout prix classer chaque droit, le constituant a décidé à tort que la liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion pouvait être limitée.

La **liberté d'expression** quant à elle n'est que partiellement prévue et le constituant adopte un langage plus restrictif que les traités internationaux. Elle ne couvre donc que partiellement la liberté de rechercher, recevoir et communiquer des informations et des idées, sans considération de frontières, ou encore le droit à l'information.

Quant à la **liberté de la presse** qui permet de garantir la liberté d'opinion et d'expression, il conviendra d'interpréter cette liberté de manière vaste, en accord avec les développements récents. Cela inclurait notamment le pluralisme de la presse, le respect du secret des sources des journalistes, la protection des lanceurs d'alerte, ou encore le droit d'accès effectif des journalistes aux informations d'intérêt général. Ce droit doit d'ailleurs être garanti à toute personne et non pas seulement aux journalistes.

D. Le droit d'asile constitutionnel face au droit d'asile conventionnel

Le constituant a introduit le **droit d'asile** dans la proposition de révision de la Constitution. Toutefois, l'intention du constituant manque de clarté : le constituant crée-t-il un nouveau droit constitutionnel, en créant un moyen supplémentaire pour les demandeurs de protection internationale de bénéficier du statut de réfugié, comme cela est prévu dans la Constitution française ? Ou s'agit-il simplement de donner un rang constitutionnel au droit d'asile déjà existant ? En tout état de cause, il conviendra de garantir une prise en compte réelle de la vulnérabilité des demandeurs de protection internationale, une étude individuelle de la demande et un respect pour le principe selon lequel aucune personne ne peut être expulsée vers un pays dans lequel il y a un risque pour sa vie, sa liberté ou un risque de torture.

E. L'État social à l'épreuve des droits sociaux constitutionnels

La proposition de Constitution prévoit la **sécurité sociale et la protection de la santé**, mais il n'est pas clair si ces droits sont uniquement prévus pour les travailleurs ou pour toute personne. La CCDH souligne que la protection de la santé, notamment à travers la sécurité sociale, se doit d'être garantie à tout un chacun, en accord avec les développements récents concernant la couverture universelle des soins de santé. Il serait en effet inenvisageable, dans un domaine aussi essentiel que la protection de la santé, et bien plus encore après avoir dû faire face à une pandémie, de défavoriser les personnes se trouvant en dehors du monde du travail ou étant en situation irrégulière. Leur situation précaire se trouverait alors aggravée et risquerait de mener à un renoncement aux soins.

De plus, la CCDH regrette que la nouvelle Constitution omette des droits qui sont actuellement prévus dans la Constitution. Ainsi, la **lutte contre la pauvreté**, toujours d'actualité et même exacerbée depuis le début de la pandémie de Covid-19, a complètement été supprimée de la Constitution, supprimant par la même occasion les droits dérivés tels que le droit à une aide sociale. Quant aux **personnes en situation de handicap**, le constituant s'est limité à aborder la question de l'égalité, mais a omis leur droit à l'autonomie, l'inclusion sociale et professionnelle, la participation à la vie de la communauté ou le droit à des aménagements raisonnables.

Le **droit au travail** est également prévu dans la nouvelle Constitution, mais a été classé **parmi les objectifs à valeur constitutionnelle**, c'est-à-dire des droits non-invocables par des particuliers. Ce classement empêche une interprétation évolutive par les juges, alors que le droit au travail inclut également le droit à des conditions de travail justes et équitables, la protection spéciale des mineurs, la protection contre le licenciement injustifié ou encore le droit à un congé de maternité et parental.

Enfin, l'introduction du **droit à un logement approprié ne représente également qu'une avancée partielle** par son classement parmi les objectifs à valeur constitutionnelle. Il aurait été au contraire opportun de prévoir une obligation pour l'État de prendre toutes les mesures utiles pour permettre à tout un chacun de pouvoir bénéficier d'un logement, sans obligation de résultat.

F. La consécration du droit à l'intégrité physique et mentale accompagnée de l'absence du droit à la vie

Dans le cadre du droit à l'intégrité physique et mentale, il est regrettable de constater l'absence de rang constitutionnel pour d'autres règles de protection de la dignité humaine, telles que **l'interdiction de l'esclavage, du travail forcé et de la traite des êtres humains**.

Concernant la **question délicate du droit à la vie** dans la Constitution luxembourgeoise, son omission est regrettable, d'autant plus que ce droit fait partie des articles primordiaux de la Convention européenne des droits de l'Homme et qu'il est la condition essentielle pour pouvoir bénéficier de tous les autres droits humains. Afin d'éviter tout risque d'interprétation restrictive, la CCDH invite le constituant à clarifier le fait que le droit à la vie n'empêche aucunement l'accès à l'euthanasie ou à l'interruption volontaire de grossesse. Toutefois, le droit à la vie n'est pas limité à l'interdiction de donner la mort, mais inclut également la protection contre les désastres écologiques ou industriels ou contre l'expulsion ou l'extradition en cas de risque de peine de mort. Ces droits ne seraient ainsi pas inclus dans la Constitution luxembourgeoise, contrairement à ce qui est prévu au niveau européen.

III. Conclusion

La CCDH invite le constituant à réfléchir à l'opportunité d'inscrire dans la Constitution, à l'instar de l'Ombudsman, des acteurs fondamentaux pour la protection des droits humains au Luxembourg, tels que la CCDH, l'*Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher* (OKaJu) et le Centre pour l'égalité de traitement (CET), dans un but d'assurer la pérennité et l'indépendance de ces institutions.

Par rapport à la substance des droits protégés, la CCDH se doit de regretter profondément l'approche minimaliste adoptée par le constituant pour réviser le chapitre relatif aux droits humains. Alors qu'il s'agissait d'une occasion unique pour proposer un texte novateur, embrassant avec courage et esprit d'ouverture le défi d'une protection accrue des droits humains, le constituant s'est limité à un exercice d'énonciation et de catégorisation des droits. Ainsi, le chapitre de la Constitution relatif aux droits humains risque de devenir rapidement une coquille vide ; la protection réelle des droits et libertés demeurera de la responsabilité des traités internationaux, alors même qu'on connaît les réticences que le juge luxembourgeois a quant à leur application.