

La Charte européenne des droits fondamentaux et notre Constitution

Pour une modernisation de notre loi fondamentale!

Pour qui s'est occupé de façon régulière et intense de droits fondamentaux tels que les conçoit la société européenne d'aujourd'hui, il apparaît une évidence. Notre Constitution a besoin d'un sérieux coup de balai pour la mettre au diapason des droits fondamentaux modernes. Non qu'elle n'assure la protection de l'individu ou la garantie des droits. Mais ce texte rappelle trop qu'il est issu d'un coup d'Etat réactionnaire et conservateur (1856) et que la version de 1868 était une réaction à la réaction. Même révisée à plusieurs reprises au 20^e siècle, notre Constitution ne peut renier ses pères bourgeois du 19^e siècle. Le Luxembourg du 21^e siècle a besoin d'une nouvelle loi fondamentale.

Le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 a pris la décision de faire élaborer une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, décision consignée dans l'annexe IV des Conclusions de la Présidence allemande. Cette décision est intéressante à plus d'un titre.

Clarification et renforcement des droits fondamentaux

1. - «Le respect des droits fondamentaux est l'un des principes fondateurs de l'Union européenne et la condition indispensable pour sa légitimité.» On retrouve ici la notion de loi fondamentale et on notera la différence entre le «Grundgesetz» et les «Grundrechte» allemands, centrés sur l'individu, et la «Constitution», notion d'origine française, centrée sur la formation de l'Etat.

Une Charte qui codifie ces droits fondamentaux permettra d'atteindre deux objectifs dont on oublie souvent le premier pour n'insister que sur le second. Le second consiste à rendre plus visibles les droits fondamentaux qui sont le fondement de nos sociétés. Mais le premier objectif dit qu'il faut «ancrer (l')importance exceptionnelle» de ces droits, donc les introduire de façon claire dans ... , oui, dans quoi? dans les traités sans doute! Visibilité, clarification, renforcement des droits fondamentaux, voilà les mots d'ordre à peine voilés de Cologne.

2. - Quant au contenu de la Charte, le Conseil de Cologne cite les droits de liberté et d'égalité et les droits de procédure «tels que garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales» (CEDH en abrégé), et tels «qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.»

La première «corbeille» des droits fondamentaux

Ce qui semble évident au premier regard ne l'est pas quand on y regarde de près. En effet, si tout le monde connaît bien la CEDH, il faut y ajouter toute une série de protocoles additionnels qui adaptent, précisent, amendent et complètent des dispositions rédigées à la fin des années quarante (la CEDH date du 4 novembre 1950). Il convient en particulier de citer le protocole n° 11, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998 et portant restructuration du mécanisme de contrôle, c'est-à-dire de la Cour de Strasbourg.

Certains de ces protocoles n'ont pas été ratifiés par tous les Etats-membres du Conseil de l'Etat. Ainsi, le Luxembourg n'a ratifié ni la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (signée par le Grand-Duché le 4 avril 1997) ni le protocole additionnel de cette Convention sur

On notera la différence entre le «Grundgesetz» et les «Grundrechte» allemands, centrés sur l'individu, et la «Constitution», notion d'origine française, centrée sur la formation de l'Etat.

Certains membres de la Convention refusent p.ex. le droit au travail, arguant qu'il s'agit là d'une promesse que l'Union européenne ne pourrait honorer et qui ne pourrait être justiciable.

l'interdiction du clonage d'êtres humains (signé le 12 janvier 1998).

La création de l'ONU et le processus de réconciliation européenne commencé dès la fin des années quarante au niveau du Conseil de l'Europe et parallèlement par l'intégration supranationale ont tissé une vaste toile de textes et d'instruments juridiques qui protègent les citoyens et tous les résidents.

Voilà une première corbeille de droits que l'on pourrait appeler les droits «classiques» qui se retrouvent dans presque toutes les constitutions des Etats-membres et qui sont universels.

3. - La décision de Cologne cite ensuite *«les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union»*. En clair, il s'agit ici de la relation entre les institutions et le citoyen européen.

Valse hésitation autour des droits sociaux

4. - Enfin, le Conseil donne mandat pour *«prendre en considération des droits économiques et sociaux»*. On notera la prudence de la formulation: on prendra en considération; c'est beaucoup plus faible que pour la première corbeille (*«cette charte doit contenir...»*). Par ailleurs, on cite comme références la Charte sociale européenne et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

Ces références sont encore sources de trouble. La première qui émane du Conseil de l'Europe a été signée à Turin le 18 octobre 1961, révisée le 3 mai 1996. La Charte sociale européenne révisée n'est pas ratifiée par tous les Etats-membres dont le Luxembourg qui l'a signée le 11 février 1998 sans la ratifier ensuite.

La seconde qui date de décembre 1989 et concerne uniquement les Etats-membres des Communautés européennes est une déclaration d'intention et n'a pas été adoptée par les Britanniques. Les deux textes sont cités dans le traité CE à l'article 136 et forment en quelque sorte la base idéologique pour la politique sociale assez limitée définie dans le titre XI du traité CE intitulé *«Politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse»*.

Certains membres de la Convention, surtout ceux venant de la droite, mais aussi les Britanniques refusent p.ex. le droit au travail, arguant qu'il s'agit là d'une promesse que l'Union européenne ne pourrait honorer et qui ne pourrait être justiciable. Or, qu'en est-il de la situation luxembourgeoise? Que je sache, personne n'a jamais traîné l'Etat luxembourgeois devant un tribunal pour demander que le droit au travail soit respecté même si la Constitution, à l'article 11.4., affirme que *«la loi assure à chaque citoyen*

l'exercice de ce droit (au travail)». C'est qu'il est entendu, en tout cas dès la révision de 1948, que l'Etat est le garant d'un modèle social où les travailleurs sont protégés contre les aléas de la vie économique.

Des droits justiciables et contraignants

C'est sur la base de ce mandat de Cologne que les 62 membres (dont 30 parlementaires nationaux et 16 parlementaires européens)¹ de la Convention pour l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux ont commencé leur travail le 17 décembre 1999.

A ce jour, et malgré de longues discussions, deux questions fondamentales restent ouvertes.

La première concerne la nature de la future Charte. Simple déclaration politique (comme l'a annoncé le Gouvernement luxembourgeois en décembre 1999) ou texte contraignant, justiciable (devant quelle cour: celle de Luxembourg ou celle de Strasbourg?), voire inscrit comme première partie dans un futur traité? Pour que le statut soit précisé, la conférence intergouvernementale (CIG) doit s'en occuper, les Gouvernements faire leur choix. Comme toujours, ceux-ci sont réticents jusqu'à voir le résultat final, craignant de voir les compétences de l'UE élargies par la Charte.

La seconde concerne la nature et l'étendue des droits inscrits dans la future Charte. Pour les trente premiers articles qui portent sur des droits classiques, déjà retenus dans la Convention de 1950, il ne semble pas y avoir de problèmes insurmontables. Mais les droits sociaux et économiques, sans parler de droits environnementaux ne sont pas des droits subjectifs, directement justiciables devant une Cour, mais plutôt des droits-programmes ou encore des droits collectifs. Ce sont des incitations pour les institutions d'agir. Les opinions divergent largement. Il était clair dès le départ que la Charte ne devait pas créer de nouvelles compétences pour l'UE. D'où la crainte chez d'aucuns de voir arriver par le biais des droits fondamentaux de nouvelles compétences en matière sociale ou écologique. Mais ce sont au fond des divergences sur la nature même de l'UE voire de la société elle-même.

D'autres questions se profilent derrière ces deux. D'abord, celle de la constitutionnalisation du processus de la révision des traités. Il est intéressant de noter que le président du groupe parlementaire du PCS a repris à son compte l'idée d'une constitution européenne au lieu de traités (dans son discours sur l'état de la nation, le 16 mai 2000, à la Chambre des Députés). Nombreux sont ceux qui veulent faire de la Charte la

première partie d'une telle constitution qui remplacerait les actuels traités.² L'existence même de la Convention, avec une majorité de députés (nationaux et européens) donne des idées à ceux qui veulent dépasser le niveau intergouvernemental des traités.

La Charte et notre Constitution

Venons-en à la question centrale de cette contribution. La Charte va-t-elle avoir une influence sur la révision constitutionnelle en cours au Luxembourg? Que pouvons-nous apprendre de l'élaboration de la Charte? Peut-il y avoir des contradictions ou des divergences entre la Charte et notre Constitution, ou y aura-t-il convergence de ces deux textes?

La coïncidence temporelle de la Charte qui s'élabore et de la révision constitutionnelle peut être fertile. C'est un moment de réflexion sur les droits fondamentaux: que sont-ils? jusqu'où vont-ils?

Il apparaît ainsi des clivages politiques sur l'étendue des droits fondamentaux, sur les modèles de société qu'ils sous-tendent.

La société européenne dont nous faisons partie génère de nouveaux droits à mesure que de nouvelles réalités s'élaborent. L'irruption massive de la médecine dans la vie de chacun entraîne la revendication des droits des patients. Les sciences nouvelles posent plus que jamais le problème des limites éthiques de ces sciences. L'internet et les médias exigent la protection de la vie privée et des données personnelles.

Le réseau de textes internationaux dans lequel nous sommes pris n'a pas toujours eu son impact sur nos valeurs fondamentales consignées dans la Constitution. Il reste à cet égard un sérieux travail de révision à entreprendre, comme nous allons le montrer par quelques exemples.

Visibilité des droits fondamentaux

Une des raisons de la Charte est de rendre plus visibles pour le citoyen les droits dont il dispose. Cette approche mérite réflexion également pour notre révision constitutionnelle. Notre propre Constitution n'est pas d'une lecture facile pour l'homme de la rue. Le vocabulaire, en de nombreux endroits, est soit dépassé soit vieillot. L'agencement n'est pas évident. C'est que cette Constitution est le résultat de maintes révisions de bric et de broc, intégrant les évolutions aux différentes époques de notre histoire. On a souvent l'impression que les constituants de 1868 ont plus réagi au texte réactionnaire de 1856 qu'au texte pour une nouvelle approche démocratique.

Le chapitre II sur les droits et les libertés est un véritable fourre-tout. Si l'on veut rendre visible et lisible notre texte fondamental, il faudra une solide toilette du texte. C'est une leçon que nous pouvons tirer de l'exercice de la Charte!

La CEDH commence au contraire par toute une série de droits fondamentaux de l'homme. Il en est de même pour le Grundgesetz allemand ou les constitutions néerlandaise et italienne. Dans la plupart des constitutions les droits fondamentaux (Grundrechte) occupent une place privilégiée ou sont indiqués dans un préambule particulièrement solennel.

Dans la Constitution d'une société libre et démocratique comme la nôtre il faut procéder de même. La proposition faite par les professeurs Francis Delpérée et Constance Grewe à la demande de la Chambre des Députés fait un pas, assez timide à notre avis, dans ce sens en ramassant dans un seul chapitre II tous les droits fondamentaux.

**Notre propre
Constitution
n'est pas d'une
lecture facile
pour l'homme
de la rue.
Le vocabulaire,
en de nombreux
endroits, est soit
dépassé soit
vieillot.
L'agencement
n'est pas évident.**

**Pub:
Naturata**

Le chapitre II de la Constitution

Le chapitre II de notre Constitution s'intitule «*Des libertés publiques et des droits fondamentaux.*» Ce chapitre mêle des aspects de nationalité aux droits fondamentaux, ce qui obnubile d'une certaine façon l'affirmation des droits fondamentaux et leur caractère universel. Par ailleurs, à l'article 10 bis, la Constitution affirme: «*Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.*»

Dans la Charte proposée, l'égalité est une conséquence de la dignité de la personne humaine. On y affirme que «*toutes les personnes sont égales en droit.*» La formulation de notre Constitution ne convient plus à un moment où le pourcentage de non-Luxembourgeois résidant dans le pays atteint les 30% et où plus de la moitié de la main-d'œuvre est non-luxembourgeoise, résidente ou non. Peut-on affirmer que toutes ces composantes de la société ne sont pas égales devant la loi?

La Constitution luxembourgeoise ne se préoccupe pas expressément du droit à la vie ni du droit au respect de l'intégrité de la personne humaine. A cet égard, la Charte propose des principes tirés de conventions européennes qui n'ont pas été ratifiées par le Luxembourg (mais signées, voir plus haut), comme l'interdiction de pratiques eugéniques, le respect du consentement éclairé du patient, soit les droits du patient, l'interdiction de faire du corps humain et de ses produits une source de profits, l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains.

A l'article 11 de la Constitution luxembourgeoise le terme «*droits naturels*» sera remplacé par «*droits fondamentaux*». Dans le projet de révision de l'article 11, un amendement adopté par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle se réfère expressément à la Charte des droits fondamentaux pour préférer ce dernier terme à celui de droits naturels.³

Assez curieusement, le texte de la Constitution luxembourgeoise constitue un va-et-vient entre les obligations et les tâches pratiques de l'Etat («*l'Etat garantit..., la loi organise...*») et les droits de la personne humaine ainsi que les droits sociaux, comme le droit au travail. Parfois les droits ne sont même pas explicités, comme p.ex. à l'article 11.5. qui dit: «*La loi organise la sécurité sociale, la protection de la santé et le repos des travailleurs (...)*», sous-entendant le droit à la protection sociale, à la santé et au repos.

Le droit d'asile

L'article 4 de la Charte proposée, outre l'interdiction de la torture, se prononce sur l'asile en ce sens que «*nul ne peut être expulsé ni extradé vers un*

Etat où il serait menacé d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres traitements inhumains.» Ce droit, à une époque où l'asile et les migrations prennent de plus en plus d'importance, n'apparaît pas non plus dans notre Constitution. Il serait important de l'y introduire, à l'image de la Constitution allemande.

Parfois, nos droits fondamentaux sont exprimés de façon restrictive dans notre Constitution. Ainsi, l'article 7 de la Charte proposée affirme le droit à un recours effectif devant un tribunal, tout comme l'article 13 de la CEDH. Le terme «*effectif*» énonce un droit réalisable grâce à un certain nombre de moyens disponibles pour le citoyen. Notre Constitution prévoit seulement une information, à l'article 12: «*Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.*»

La présomption d'innocence et les droits de la défense sont également oubliés dans notre Constitution. Il en est de même pour le droit à ne pas être jugé ou puni deux fois (article 11 de la Charte proposée).

On conviendra que l'affirmation contenue dans la Charte comme dans la CEDH est autrement plus forte que celle de notre Constitution même si le résultat est le même.

Le respect de la vie privée est inscrit dans notre Constitution à l'article 28 (le secret des lettres) où par ailleurs il est fait mention du secret des télégrammes par une formulation alambiquée: «*La loi réglera la garantie à donner au secret des télégrammes*», sans que le droit au secret des télégrammes soit clairement énoncé. Un aspect qui a trait au respect de la vie privée se retrouve encore à l'article 15 (*Le domicile est inviolable*).

Là encore il serait opportun de s'inspirer de la formulation soit de la CEDH soit de la future Charte. Celle-ci propose: «*Toute personne a droit au respect de sa vie privée, de son honneur et de sa réputation, de son domicile et du secret de sa correspondance et de ses communications.*» Sans oublier qu'à l'époque de la communication globale, de l'Internet et de l'e-mail, on ne peut plus parler uniquement de lettres et de télégrammes.

Une révision constitutionnelle sur la place publique?

L'élaboration de la Charte des droits fondamentaux a dès à présent mené à un résultat intéressant. C'est bien la première fois qu'un texte de cette envergure s'est fait sur la place publique. Tous les textes préparatoires ont été accessibles par Internet. De nombreuses auditions au plan national comme au plan européen ont eu lieu (dont trois à Luxembourg, à la Chambre des

L'élaboration de la Charte des droits fondamentaux a dès à présent mené à un résultat intéressant. C'est bien la première fois qu'un texte de cette envergure s'est fait sur la place publique. Pourquoi ne pas transposer ce modèle au niveau national?

Députés). D'innombrables contributions de la société civile ont été rédigées.

Pourquoi ne pas transposer ce modèle au niveau national? Pourquoi ne pas donner à la société civile l'occasion de s'exprimer au cours d'auditions de la commission compétente de la Chambre, ouvertes à tous ceux qui auront des propositions à soumettre? Pourquoi ne pas mettre sur Internet les textes préparatoires dont disposent les députés pour leurs discussions de commission?

Tout cela est facile à réaliser et sans «danger» pour la démocratie représentative (s'il y en a qui craignent cela!), car la Chambre gardera toujours la maîtrise finale du texte. Mais au moins elle aura pris le pouls de la société.

Arrêt sur image

Quand je vois l'engagement des ONG et des citoyens à discuter de la Charte, je m'étonne pourquoi il n'en va pas de même de la Constitution.

Sans doute, celle-ci est solidement ancrée dans nos mœurs et dans nos pratiques. C'est un acquis que l'on regarde à peine. Mais il vient un

temps où un «arrêt sur image» s'impose. En déclarant révisables la plus grande partie des articles, la Chambre a donné le feu vert pour cette réflexion poussée sur les valeurs fondamentales de notre société. Celle-ci doit saisir cette chance, la classe politique de même.

Plutôt que de se concentrer sur des aspects mineurs du fonctionnement de l'Etat, le débat politique devra surtout porter sur les valeurs (et aussi les devoirs!) à la base de notre vie commune, sur la façon de les garantir à tous ceux qui vivent dans ce pays comme à les inculquer à ceux qui nous gouvernent.

Ben Fayot

L'auteur est député du POSL et membre de la commission parlementaire des Institutions et de la Réforme constitutionnelle.

¹ Pour la Chambre des Députés Madame Simone Beissel (DP) et le soussigné ainsi que M. Paul-Henri Meyers (PCS) comme représentant du Gouvernement. Madame Renée Wagener (Verts) est suppléante.

² Institut universitaire européen - Robert Schuman Centre for advanced studies (Florence) : La réorganisation des Traités - Traité fondamental de l'Union européenne - Modèle. Le rapport du Centre Robert Schuman a été rédigé à l'intention de la Commission européenne (mai 2000). Il comporte un titre II intitulé droits fondamentaux.

³ Document parlementaire no 3923B2 - session ordinaire 1999 - 2000

Dans notre série sur la révision constitutionnelle sont parus jusqu'ici :

- Paul-Henri Meyers, La révision de la Constitution - les motifs (forum n° 198, p. 11);

- Michel Pauly, Die Verfassung und der Großherzog (forum n° 199, S. 35);

- Renée Wagener, Artikel 11: Kleine Retuschen mit großer Wirkung? (forum n° 200, S. 7)

A paraître dans les prochains numéros:

- Norbert Campagna, Une révision de la Constitution sans la puissance souveraine?

- Marc Elvinger, La réforme nécessaire du Conseil d'Etat

Pub!

co-labor

105, rue de la Liberté 41 Luxembourg L-14478887 - tél. 41 62 45