



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/60/2020

28 octobre 2020

Révision de la constitution

relatif à la

Proposition de révision du Chapitre VI. de la Constitution

Par lettre du 10 juin 2020, Madame Sam TANSON, ministre de la Justice, a saisi pour avis notre chambre de la proposition de loi portant révision du Chapitre VI. de la Constitution, déposée par la députée Simone BEISSEL, le député Mars DI BARTOLOMEO, le député Léon GOLDEN, le député Charles MARGUE.

Organisation de la justice

1. Le texte de la révision de la Constitution luxembourgeoise change les termes concernant les Cours et tribunaux et parle de « juridictions de l'ordre judiciaire », qui représentent effectivement le système judiciaire en général. Ces nouveaux termes ont pour conséquences d'avoir exclu le terme de « juridictions de travail » de l'article 84ter de la proposition de révision de la Constitution.

2. En effet, l'article 94 alinéa 2 du texte actuellement en vigueur, stipule que « *La loi règle aussi l'organisation des juridictions de travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leur attribution, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.* »

3. A défaut d'explications ultérieures dans le commentaire des articles, la CSL constate désormais que les juridictions du travail sont comprises dans le terme de « juridictions de l'ordre judiciaire », inséré à l'article 84 de la proposition de révision de sorte que l'article 84ter (ancien article 94, alinéa 2) n'évoque plus que les juridictions en matière de sécurité sociale, à l'exclusion des juridictions du travail.

4. La CSL accueille favorablement l'article 86, tel que modifié, qui consacre le principe de la hiérarchie des normes.

Le statut des magistrats

5. L'indépendance des magistrats est la pierre angulaire d'un système judiciaire qui entend rendre justice aux citoyens.

6. La CSL salue l'ancrage du principe d'indépendance des magistrats du siège à l'article 87 (1) de la proposition de révision. D'autant plus, que le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas expressément inscrit dans la Constitution luxembourgeoise.

7. La CSL regrette de constater que l'article 87 (2) de la proposition de révision n'énonce pas le même principe d'indépendance en ce qui concerne le Ministère public.

8. En effet, il résulte du commentaire des articles, qu'à défaut de consensus à ce sujet au sein de la Commission, il a été décidé de passer sous silence ce passage spécifique.

9. En outre, dans le commentaire des articles, il est question d'un débat sur l'opportunité des poursuites, qui pourrait mener à des comportements arbitraires. De plus, la Commission craint que l'injonction positive soit mise en péril par l'indépendance du Ministère public.

10. La CSL n'est pas d'avis qu'un défaut de consensus puisse motiver le fait d'omettre l'indépendance du Ministère public dans le texte de la Constitution. D'ailleurs, comme l'indique le Parquet Général et les Parquets près des Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch dans leur avis du 26.6.2020, ce silence a pour conséquence qu'aucune limite ne soit posée dans les rapports entre le Gouvernement et le Ministère public.

11. A cet égard, la CSL se montre favorable à la thèse qui met sur un pied d'égalité le Ministère public et les magistrats du siège et regrette qu'il n'y ait aucune indication de l'indépendance du Ministère public dans la proposition de révision de la Constitution.

12. D'autant plus, que les Constitutions de nos pays voisins, tels que la France et la Belgique disposent que le Ministère public est indépendant dans ses fonctions.

Le Conseil national de la Justice

13. La CSL accueille favorablement la proposition d'instaurer un nouvel organe, qui aura pour mission « de renforcer l'indépendance et la transparence de la justice. »

14. En effet, la France dispose d'ores et déjà d'un tel organe, « *le Conseil supérieur de la magistrature* ». De même, la Belgique dispose d'un « *Conseil supérieur de la justice* », qui fonctionne de manière totalement indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. De ce fait, la magistrature belge est soumise à un contrôle externe.

15. La CSL insiste sur le fait que le « Conseil national de la Justice » doit pouvoir être directement saisi par les justiciables, comme c'est le cas en France.

Les garanties du justiciable

16. Le droit processuel étudie les règles et formalités à suivre dans le cadre d'une procédure et notamment d'un procès. Sous l'angle des droits concernant la procédure judiciaire, droits qui sont indispensables pour faire valoir les droits fondamentaux et libertés publiques devant les juridictions nationales, il y a lieu d'intégrer les règles élémentaires de la procédure.

17. Le droit à un procès équitable, qui figure à l'article 6 de la CEDH est l'expression même de la prééminence du droit, en vertu de l'Etat de droit. Un Etat de droit ne peut se concevoir sans offrir à ceux qu'il gouverne une justice apte à redresser les violations de la règle commune. La garantie du procès équitable est donc consubstantielle à l'esprit même de l'Etat de droit.

18. La CSL salue l'ancrage des principes décrits ci-dessus dans la proposition de révision, et se permet de proposer une version plus exhaustive, qui est celle du premier alinéa de l'article 6 de la CEDH à intégrer à l'article 91 de la présente proposition de révision, dont la teneur est la suivante :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. »

La Cour constitutionnelle

19. Selon la proposition de révision, la Cour constitutionnelle sera appelée à trancher des conflits d'attributions.

20. La CSL salue cette nouvelle disposition d'autant plus que la Cour constitutionnelle regroupe des magistrats de l'ordre administrative et de l'ordre judiciaire.

21. En outre, La CSL salue que les compétences de la Cour constitutionnelle puissent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée réunissant aux moins deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés et se prononce pour une extension du contrôle de constitutionnalité conformément aux propositions qu'elle a déjà développées dans son autosaisine du 6 février 2013 au sujet de la proposition de révision du député Paul-Henri MEYERS portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution :

- par un contrôle a priori de toutes les lois votées avant leur promulgation**
- par un contrôle a posteriori des lois en vigueur et**
- par un renforcement de l'autorité des arrêts du juge constitutionnel.**

1. Contrôle a priori de toutes les lois votées avant leur promulgation

22. En France¹, le Conseil constitutionnel statue sur la conformité à la constitution des lois avant leur promulgation et sur celle des engagements internationaux avant leur ratification ou approbation lorsqu'il est saisi par le Président de la République, le premier ministre, le président du Sénat, celui de l'Assemblée nationale, 60 députés ou 60 sénateurs. Ses décisions, qui interviennent avant l'entrée en vigueur des dispositions contestées, peuvent les censurer de façon totale ou partielle et empêcher leur entrée en vigueur. Ce contrôle porte sur l'intégralité de la loi déférée au juge constitutionnel² et aussi sur les lois antérieures modifiées, complétées ou affectées par cette nouvelle loi déférée. S'inspirant de cet exemple, la CSL propose de créer un contrôle similaire dans l'ordre juridique luxembourgeois.

23. Ce contrôle pourrait avoir lieu sur saisine du juge constitutionnel² :

- par dix députés**

24. Ceci permet d'accorder à la minorité parlementaire le droit de saisir le juge constitutionnel de questions législatives particulièrement sensibles avant la promulgation de la loi adoptée avec les voix de la majorité. En ce sens serait compensée l'absence de bicamérisme qui peut rééquilibrer les forces politiques en présence, ainsi que l'abandon du pouvoir de sanction grand-ducal. – par l'autorité de promulgation (qui selon la réforme ne sera plus le Grand-Duc)

- par le Conseil d'Etat**
- par les chambres professionnelles.**

25. La saisine ne peut intervenir que pendant le délai de promulgation du texte voté. La saisine suspend la promulgation du texte.

26. La Cour dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer, ce délai pouvant être ramené à quelques jours en cas d'urgence à la demande du Gouvernement.

¹ En France, il existe un contrôle a priori des lois votées avant leur promulgation et un contrôle a posteriori des lois en vigueur par voie d'exception avec renvoi préjudiciel. Au Portugal, le juge constitutionnel peut être saisi aussi bien avant la promulgation d'une norme qu'après celle-ci par le biais du contrôle „abstrait“. Les décisions déclarant l'inconstitutionnalité d'une norme dans ce cadre ont des effets erga omnes et équivalent à une annulation. source: <http://www.senat.fr/lc/lc208/lc208.pdf>

²Le terme „juge constitutionnel“ a été choisi au vu de la discussion existante et non encore tranchée autour de la création d'une Cour suprême. Il sera à adapter en fonction de la réponse à cette question.

27. Lorsque le juge constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci peut être promulguée.

28. A l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution fait obstacle à sa promulgation. La procédure législative qui a conduit à l'adoption d'une telle loi se trouve annulée et il n'y a d'autre solution que de la reprendre dès l'origine, sauf si le motif de non-conformité constitue un obstacle déterminant supposant, par exemple, une modification préalable de la Constitution elle-même.

29. Enfin, la Cour peut décider qu'une loi est en partie conforme à la Constitution. Dans une telle hypothèse, plus fréquente que la précédente, la loi peut être promulguée à l'exception de ses articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution (et à condition que ceux-ci soient „séparables“ de l'ensemble du dispositif).

Proposition de texte :

« Toutes les lois peuvent être soumises, avant leur promulgation, au juge constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution, sur saisine, soit de dix députés, soit de l'autorité de promulgation, soit des chambres professionnelles, soit du Conseil d'Etat.

Le juge constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois de sa saisine. Toutefois, à la demande du gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

La saisine du juge constitutionnel suspend le délai de promulgation.

Lorsque le juge constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci peut être promulguée.

A l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution fait obstacle à sa promulgation.

La Cour peut décider qu'une loi est en partie conforme à la Constitution. Dans une telle hypothèse, la loi peut être promulguée à l'exception de ses articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution. »

30. La CSL demande un élargissement du contrôle a posteriori de toutes les lois votées et promulguées.

2. Contrôle a posteriori des lois en vigueur

31. Le juge ordinaire devrait être compétent pour veiller au respect de la conformité de la norme inférieure avec la norme supérieure³, dans le cadre de tout litige, ce par voie d'exception. Quand sera invoquée la violation des droits et libertés constitutionnellement garantis, le juge ne devra plus poser de question préjudicielle au juge constitutionnel, mais pourra lui-même vérifier la compatibilité de l'acte invoqué que ce soit une loi, une décision administrative ou tout autre acte de la puissance publique face à la Constitution. Sa décision pourra, le cas échéant, faire l'objet d'un appel, voire d'un pourvoi en cassation, qui pourra englober la question de constitutionnalité soulevée devant les premières instances.

³ Au Portugal, tous les juges portugais étant compétents, en vertu de la constitution, pour apprécier la conformité d'une disposition à la loi fondamentale, il n'existe pas de question préjudicielle. Le juge constitutionnel est appelé à statuer sur les décisions juridictionnelles rendues sur la conformité des normes à la constitution par le biais du contrôle „concret“. Sa décision ne vaut qu'entre les parties. Toutefois si la même norme est jugée inconstitutionnelle dans trois affaires distinctes, les pouvoirs publics ont la possibilité de demander au juge d'exercer son contrôle „abstrait“ pour obtenir l'annulation de la norme en question.

32. La CSL propose que ce contrôle puisse se faire tant par voie d'exception⁴ dans le cadre d'un litige concret intenté devant les juridictions administratives et judiciaires, que par voie d'action⁵ hors du cadre de tout procès, mais ce uniquement par les chambres professionnelles ou le Conseil d'Etat et directement devant le juge constitutionnel, à l'instar du contrôle a priori (voir supra).

33. Seul le recours par voie d'exception serait ouvert aux particuliers, tandis que les deux recours par voie d'exception et d'action seraient ouverts aux chambres professionnelles et au Conseil d'Etat.

34. En effet, le droit de saisir directement le juge constitutionnel doit rester strictement limité pour éviter les encombrements de cette juridiction par des recours fantaisistes⁶.

35. Cet élargissement des voies de recours a pour dessein d'assurer le respect de la hiérarchie des normes et plus particulièrement la prééminence de la Constitution dans l'ordre juridique interne en consolidant le contrôle de constitutionnalité, de sorte à parachever la protection des libertés constitutionnellement protégées.

Proposition de texte :

« Les chambres professionnelles et le Conseil d'Etat peuvent saisir le juge constitutionnel pour contester la constitutionnalité d'une loi, à l'exception des lois portant approbation des traités. »

Au titre de la sanction de ce contrôle a posteriori, les normes déclarées inconstitutionnelles seront donc seulement écartées dans le litige en cause.

Se pose néanmoins un problème de sécurité juridique, puisque la norme inconstitutionnelle subsiste dans l'ordre juridique, sans que cette loi ne porte la mention „déclarée inconstitutionnelle“. Elle peut donc être de nouveau appliquée partout à chacun n'ayant pas forcément connaissance de la décision intervenue.

36. La CSL est par conséquent d'avis que le contrôle du juge constitutionnel devrait être assorti d'une sanction plus sévère.

3. Renforcement de l'autorité des arrêts du juge constitutionnel

37. Selon la proposition ci-dessus, le litige est porté⁷ devant le juge constitutionnel soit directement par voie d'action, soit après épuisement des voies de recours ordinaires à travers le pourvoi en cassation.

⁴ par „voie d'exception“ si au cours d'un litige entre deux parties, l'inconstitutionnalité d'une loi applicable à la matière sur laquelle porte le litige est invoquée, la question d'inconstitutionnalité devra être tranchée de façon préjudicielle avant même que le juge ne statue sur le fond

⁵ par „voie d'action“: dans ce type de contrôle, le requérant demande directement au juge l'annulation de la loi pour inconstitutionnalité. Il s'agit donc d'un contrôle direct de la loi. La loi inconstitutionnelle sera annulée (ce sera comme si elle n'avait jamais existé).

⁶ L'accès aux juridictions constitutionnelles est dans la plupart des pays réservé à des catégories limitées de requérants, à savoir: – le conseil des ministres, les présidents des assemblées législatives à la demande des deux tiers de leurs membres et les personnes physiques ou morales de droit public ou privé en Belgique; – le président du gouvernement, l'équivalent du médiateur de la République, cinquante députés ou cinquante sénateurs, les autorités exécutives et les assemblées des communautés autonomes pour les seuls recours qui concernent des actes qui empiètent sur le champ de compétences de ces collectivités territoriales en Espagne; – le président de la République, le premier ministre, un cinquième des députés à l'Assemblée de la République et les représentants de la République dans les régions autonomes au Portugal.

⁷ directement dans le cas d'un recours par voie d'action ou après épuisement des voies de recours ordinaires dans l'hypothèse du recours par voie d'exception en cas de pourvoi en cassation.

38. Dans ces deux hypothèses, si l'arrêt conclut à l'inconstitutionnalité de la norme en cause, alors celle-ci devrait être modifiée ou abrogée par son auteur dans les meilleurs délais et au plus tard dans les six mois de la publication de l'arrêt du juge constitutionnel.

Proposition de texte :

« La disposition déclarée inconstitutionnelle par le juge constitutionnel doit être modifiée ou abrogée par son auteur dans les meilleurs délais et ce au plus tard dans les six mois de la publication de l'arrêt du juge constitutionnel. »

Luxembourg, le 28 octobre 2020

Pour la Chambre des salariés,

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hoffmann'.

Sylvain HOFFMANN
Directeur

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Back'.

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.