



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/63/2020

28 octobre 2020

Accès à la Cour constitutionnelle

relatif à la

Proposition de révision n°7620 – de l'article 32 de la Constitution

Par lettre du 21 juillet 2020, Madame Sam TANSON, ministre de la Justice, a saisi pour avis notre chambre de la proposition de loi portant révision de l'article 32 de la Constitution, déposée par le député Roy REDING.

1. Depuis la révision constitutionnelle du 13 octobre 2017, le grand-duché a pour une première fois vu le déclenchement d'un état de crise. Bon nombre de règlements (mesures réglementaires) ont été pris(es) par le Gouvernement et il y a eu des interrogations légitimes dans la société civile sur la proportionnalité et la constitutionnalité de certaines mesures.

2. On a notamment dû constater que l'article 32 dans sa mouture actuelle énonce bien formellement que les mesures réglementaires doivent être « conformes à la Constitution et aux traités internationaux » sans cependant prévoir le moindre contrôle ou la moindre sanction en cas de violation de ce principe.

3. L'ajout proposé permet à tout citoyen de saisir par simple requête la Cour constitutionnelle pour faire constater la violation des normes en question et pour voir cesser immédiatement l'effet de toute mesure inconstitutionnelle ou contraire à des traités internationaux.

4. La CSL accueille favorablement la proposition de loi en question introduisant une voie de recours pour le citoyen afin de contrôler la conformité des mesures réglementaires prises durant l'état de crise par rapport à la Constitution et aux traités internationaux. Une telle voie de recours constitue la condition sine qua non pour préserver les droits du citoyen contre l'arbitraire du pouvoir et pour assurer la conformité du grand-duché avec des textes de droit international comme la Convention européenne des droits de l'homme (articles 6 et 13) ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 47).

5. Au-delà de la procédure qui vient d'être introduite par la présente proposition de loi qui trouve le soutien inconditionnel de notre chambre, la CSL salue également l'amendement de l'article 95ter prévu par la proposition de révision (no 7575) du Chapitre VI. de la Constitution, déposée par un certain nombre de députés et transmise à la Conférence des Présidents en date du 5 mai 2020 et introduisant les nouveaux paragraphes 3 et 4 dont la teneur est la suivante :

*« (3) La Cour constitutionnelle règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.
(4) Les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée réunissant au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. »*

5bis. En vertu de ces deux paragraphes, notre chambre se prononce pour une extension du contrôle de constitutionnalité – donc pour une extension de ses attributions - conformément à ses 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.

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

6bis. 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

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.

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.

6ter. 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.

6quater. S'inspirant de cet exemple, la CSL propose de créer un contrôle similaire dans l'ordre juridique luxembourgeois.

6quinquies. Ce contrôle pourrait avoir lieu sur saisine du juge constitutionnel³ :

- par dix députés

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, mais le gouvernement)
- par le Conseil d'Etat
- par les chambres professionnelles.

6sexies. La saisine ne peut intervenir que pendant le délai de promulgation du texte voté. La saisine suspend la promulgation du texte.

6septies. 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.

6octies. Lorsque le juge constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci peut être promulguée.

6nonies. À 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.

6decies. 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).

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>

² Le 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.

³ idem au 5

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.

À 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. »

6undecies. En deuxième lieu, notre Chambre demande un élargissement du contrôle a posteriori de toutes les lois votées et promulguées.

7. Contrôle a posteriori des lois en vigueur

7bis. Selon la proposition du Conseil d'Etat au sujet de la proposition de révision initiale de 2013, le juge ordinaire deviendra compétent pour veiller au respect de la conformité de la norme inférieure avec la norme supérieure⁴, dans le cadre de tout litige, ce par voie d'exception.

7ter. 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.

7quater. 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.

7quinquies. Notre Chambre propose que ce contrôle puisse se faire tant par voie d'exception⁵ dans le cadre d'un litige concret intenté devant les juridictions administratives et judiciaires, que par voie d'action⁶ 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).

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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).

7sexies. 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.

7septies. En effet, le droit de saisir directement le juge constitutionnel doit rester strictement limité pour éviter les encombrements de cette juridiction par des recours fantaisistes⁷.

7octies. 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. »

7nonies. Au titre de la sanction de ce contrôle a posteriori, les normes déclarées inconstitutionnelles seront donc seulement écartées dans le litige en cause.

7decies. 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 par tout à chacun n'ayant pas forcément connaissance de la décision intervenue.

7undecies. Notre Chambre est par conséquent d'avis que le contrôle du juge constitutionnel devrait être assorti d'une sanction plus sévère.

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

8.1. Selon la proposition ci-dessus, le litige est porté⁸ devant le juge constitutionnel soit directement par voie d'action, soit après épuisement des voies de recours ordinaires à travers le pourvoi en cassation.

8.2. 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.

⁷ 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.

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. »

Sous réserve des remarques formulées ci-avant, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord avec la proposition de loi citée sous rubrique.

Luxembourg, le 28 octobre 2020

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.