

Frank Wies

La Constitution luxembourgeoise et les droits et libertés fondamentales de l'être humain

Le titre de la présente contribution est délibérément vaste, d'autres diront peut-être politiquement correct alors que l'on appelle communément « Droits de l'homme » les droits considérés comme inhérents à toute personne humaine. Il ne s'agit cependant pas de ménager les susceptibilités des adeptes d'un langage respectant à tous égards l'égalité des sexes, mais plutôt de rendre compte de l'envergure de la problématique soulevée. La question est de savoir si, et dans l'affirmative, dans quelle envergure, la Constitution luxembourgeoise assure la garantie de ces droits et libertés fondamentales.

A notre avis, cette question doit obligatoirement être précédée de la recherche de la catégorie de personnes qui peuvent se prévaloir des dispositions de la Constitution du Luxembourg. En effet, une lecture de ce texte montre qu'à certains endroits, il est renvoyé expressément aux Luxembourgeois alors que d'autres articles semblent s'appliquer à toute personne, indépendamment de sa nationalité. Ainsi, selon l'article 10bis, « tous les Luxembourgeois sont égaux devant la loi » tandis que l'article 16, par exemple, qui garantit le droit de propriété, précise que « nul » ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité. A cela s'ajoute que le texte constitutionnel parle expressément à l'article 111 des personnes de nationalités étrangères en

précisant que s'ils se trouvent sur le territoire du Grand-Duché, ils jouissent de la protection accordée aux personnes et aux biens, à moins que la loi ne prévoie des exceptions à cette protection.

Pour effectuer une comparaison exhaustive entre les libertés publiques et les droits fondamentaux de la Constitution, le meilleur instrument est [...] la Déclaration universelle des droits de l'homme.

En faisant une application littérale de ces textes, on pourrait dès lors arriver à la conclusion que la nationalité de l'être humain détermine l'envergure de la protection dont il peut bénéficier au regard de la Constitution. Il y aurait ainsi un traitement différencié entre les nationaux et les étrangers, avec le résultat que les premiers bénéficieraient de plus de droits fondamentaux que les seconds. Ceci serait cependant en contradiction flagrante avec le principe de l'universalité des droits de l'homme tel qu'il est notamment énoncé par la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 dans les termes suivants : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». L'histoire contemporaine de l'humanité re-

gorge à suffisance d'exemples douloureux de la barbarie à laquelle peut mener un traitement différencié des hommes selon leur origine, nationalité, couleur de la peau ou encore religion. Il doit être indifférent que vous soyez juif, musulman, hutu, tutsi, etc. pour déterminer en quoi consiste votre dignité humaine. Dans un pays dont environ la moitié des habitants n'a pas la nationalité, la réponse à la question de savoir si les libertés individuelles inscrites dans la Constitution luxembourgeoise s'appliquent indépendamment de la nationalité est d'autant plus primordiale pour connaître le degré de protection conféré aux droits et libertés fondamentales.

A deux reprises, la Cour constitutionnelle a été amenée à examiner si l'égalité devant la loi telle qu'elle est inscrite à l'article 10bis de la Constitution s'appliquait aux étrangers de la même manière et avec la même étendue qu'aux Luxembourgeois. Dans une première affaire d'adoption d'un enfant péruvien par une célibataire, les gardiens du respect de la Constitution par les lois ont décidé que le principe d'égalité était applicable « à tout individu touché par la loi luxembourgeoise si les droits de la personnalité sont concernés ». Il s'agit d'un élément de réponse important dans la mesure où l'égalité de la loi inscrite dans

Frank Wies est avocat et président d'Amnesty International Luxembourg.

la Constitution s'applique aux étrangers, même à ceux qui ne se trouvent pas sur le territoire du pays pour autant qu'ils sont touchés par la loi luxembourgeoise. Cette dernière limitation est tout à fait logique ; l'ordre juridique luxembourgeois ne pouvant pas avoir la prétention de régler des situations qui lui sont totalement étrangères. Dans le cas d'adoption qui était à l'origine de la décision de la Cour constitutionnelle, l'enfant à adopter se trouvait encore à l'étranger dans son pays d'origine. Il pouvait néanmoins prétendre au bénéfice d'une protection par la Constitution étant donné que la loi luxembourgeoise sur les adoptions allait lui être appliquée.

La deuxième limitation de l'application du principe d'égalité aux étrangers est plus problématique, la Cour constitutionnelle ayant limité l'application de l'égalité devant la loi aux étrangers aux « droits de la personnalité ». Le bénéfice de l'égalité de traitement pour les non Luxembourgeois se trouve donc encadré et son application à l'étranger est conditionnée par la définition que l'on donne du terme des droits de la personnalité. Plus cette notion sera limitée, par exemple au seul respect de la vie familiale, plus grand sera le risque d'un traitement différencié en fonction de la nationalité.

La deuxième décision de la Cour constitutionnelle sur le principe de l'égalité de traitement ne fait pas pencher la balance de l'autre côté, bien au contraire. Une personne de nationalité tunisienne, mariée à une Luxembourgeoise, se plaignait d'une inégalité de traitement alors qu'elle avait l'obligation d'obtenir un permis de travail pour s'adonner à un emploi rémunéré au Luxembourg tandis que tout étranger marié à un non Luxembourgeois, mais ressortissant de l'Union européenne, échappait à cette obligation et pouvait plus facilement trouver un travail. Il s'agissait donc manifestement d'une inégalité de traitement, ce qui n'a cependant pas emporté la conviction des juges constitutionnels, lesquels se sont limités à renvoyer à l'article 111 de la Constitution qui permet à la loi d'établir des exceptions aux garanties conférées aux étrangers pour conclure qu'il n'y avait pas eu de violation de la Constitution. Les commentateurs de cette décision n'ont pas été convaincus par cette argumentation en faisant remarquer à raison qu'ainsi, on pourrait justifier toute discrimination à l'égard des étrangers, pour autant qu'elle soit prévue par une loi. Pourrait-on appliquer la torture

à un étranger pour autant que la loi le permette ? Telle n'a certainement pas été l'intention de la Cour constitutionnelle et ce serait également contraire à de nombreuses conventions internationales que le Luxembourg a ratifiées¹.

On peut cependant retenir des deux arrêts de la Cour que le champ d'application de la Constitution ne semble pas inclure à tous les égards toute personne se trouvant sur le territoire luxembourgeois ou étant pour le moins touché par la loi luxembourgeoise. Ceci peut avoir une incidence importante sur le degré de protection que la Loi fondamentale confère en termes de droits de l'homme, si cette différence de traitement ne vaut pas seulement pour l'égalité devant la loi, mais pour toutes les libertés et tous les droits qu'elle garantit. Tel que nous l'avons in-

diqué auparavant, le texte constitutionnel précise par rapport à l'égalité devant la loi qu'elle bénéficie aux Luxembourgeois tandis que d'autres dispositions sont neutres en ce qui concerne leurs bénéficiaires. Qu'il s'agisse des droits naturels de la personne humaine et de la famille, de la liberté de culte ou encore de la protection de la vie privée, aucune référence n'est faite à la qualité de la personne qui est titulaire de ces droits. A l'exception notable de l'égalité devant la loi, les libertés publiques inscrites au chapitre II de la Constitution devraient donc valoir pour tout être humain touché de près ou de loin par l'ordre juridique luxembourgeois.

Reste à savoir si les libertés et droits inscrits dans la Constitution peuvent être considérés comme un catalogue complet

Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789



et suffisant de dispositions garantissant le respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine. Il ne faut pas oublier que le texte de base de notre Loi fondamentale remonte à 1868, une époque où la notion des Droits de l'Homme avait certes déjà connu de premières consécutions telles que dans la Déclaration d'indépendance des Etats-Unis d'Amérique de 1776 ou la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, mais n'avait pas encore la même portée que de nos jours. On constate d'ailleurs que le chapitre II de la Constitution sous le titre « Des libertés publiques et des droits fondamentaux » commence tout d'abord à déterminer la manière dont on acquiert la qualité de Luxembourgeois. Il s'agit certainement d'une illustration de l'empreinte historique de notre texte constitutionnel qui remonte à l'époque de l'émergence des Etats-nations pour lesquels l'acquisition de la nationalité était considérée comme le premier des droits fondamentaux. On est cependant loin d'une Constitution allemande, par exemple, qui énonce d'emblée que la dignité humaine est inviolable. Cette mise en exergue de la dignité humaine dans le texte allemand est certainement une conséquence directe de la barbarie nazie, elle ne serait cependant pas déplacée dans la Constitution luxembourgeoise dans laquelle on cherche en vain le mot dignité humaine.

Il en est de même de l'interdiction de la torture ou d'autres traitements inhumains et dégradants, qui ne se trouve pas inscrite de manière explicite dans notre Constitution bien qu'elle soit un élément essentiel du respect de la dignité humaine. Il y a néanmoins l'article 11 qui ordonne à l'Etat de garantir les droits naturels de la personne humaine. Dans un arrêt du 20 mai 2004, la Cour constitutionnelle a défini cette notion de droits naturels comme ayant trait aux questions existentielles de l'être humain, au respect de sa dignité et de sa liberté. De manière implicite et grâce à l'interprétation jurisprudentielle par les soins de la Cour constitutionnelle, le respect de la dignité et les interdictions en découlant se trouvent donc garantis par la Constitution luxembourgeoise.

Il semble d'ailleurs que le récent projet parlementaire de réforme de notre Loi fondamentale ait tenu compte des lacunes du texte actuel en ce qui concerne les droits fondamentaux et prévoit de les combler notamment par l'inscription *expressis verbis* du respect de la dignité hu-

maine et de l'interdiction de la torture. Il s'agirait certainement d'une avancée alors qu'actuellement, l'étendue de la protection est fonction de la définition que la Cour constitutionnelle a donnée au terme des droits naturels de la personne humaine et, du moins en principe, rien n'empêche cette juridiction de modifier ultérieurement son interprétation et de la restreindre outre mesure.

Pour effectuer une comparaison exhaustive entre les libertés publiques et les droits fondamentaux de la Constitution, le meilleur instrument est le texte international qui est actuellement celui

**Un véritable droit aux soins
de santé pourrait [...] amener
plus de sécurité juridique à des
personnes qui restent des êtres
humains dignes de protection,
même s'ils sont en situation
irrégulière de séjour.**

auquel le plus grand nombre d'Etats de par le monde se sont ralliés, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce texte n'est pas contraignant dans le sens qu'il n'a pas force de loi. Il constitue cependant d'une part, le tableau d'un idéal à atteindre en termes de respect universel de la dignité humaine et d'autre part également une source d'inspiration très forte pour des textes ayant force de loi comme, par exemple, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Une lecture de cette Déclaration fait apparaître que notre texte constitutionnel sous sa forme actuelle garantit les droits civils et politiques d'une manière équivalente au texte international, sous réserve de l'interprétation de certains termes comme énoncé ci-dessus en relation avec les droits naturels de la personne.

Certaines lacunes peuvent cependant être constatées en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels qui visent, par exemple, le droit à une sécurité sociale. L'article 11 de notre Constitution garantit le droit au travail et indique que la loi « règle, quant à ses principes, la sécurité sociale (...) ». Il s'agit certes d'une mention de la sécurité sociale à un niveau constitutionnel, mais non pas de la consécration d'un véritable droit à une sécurité sociale tel

qu'il est inscrit de manière univoque à l'article 22 de la Déclaration universelle. Il en est de même d'un droit à un niveau de vie procurant santé et bien-être et dont fait partie non seulement le droit à un logement, mais également celui à la nourriture, des vêtements, des soins médicaux et des prestations sociales. Le texte constitutionnel se limite à prévoir que la loi règle, quant à ses principes, la protection de la santé ou encore la lutte contre la pauvreté.

L'inscription d'un droit constitutionnel à des soins de santé pourrait d'ailleurs avoir une incidence tout à fait concrète sur les réalités luxembourgeoises, étant donné qu'il existe également dans notre pays des personnes qui ne sont pas couvertes par le système de sécurité sociale. Il en est ainsi des personnes qui vivent au Luxembourg sans titre de séjour valable et pour lesquelles les soins médicaux peuvent constituer une dépense inabordable. Il y a certes une aide sociale étatique pour garantir les soins médicaux d'urgence lorsque les problèmes de santé risquent de compromettre gravement l'intégrité physique, mais dont les critères d'intervention n'ont pas de véritable base juridique et sont tributaires des bonnes ou mauvaises volontés des administrations. Un véritable droit aux soins de santé pourrait dès lors amener plus de sécurité juridique à des personnes qui restent des êtres humains dignes de protection, même s'ils sont en situation irrégulière de séjour.

De manière générale, au-delà de l'horizon luxembourgeois, il faut finalement noter qu'un texte constitutionnel, aussi parfait qu'il puisse être, ne saurait jamais pallier l'existence de textes internationaux qui sont seuls à même de garantir l'universalité des droits et libertés fondamentales. En effet, une constitution, par définition, ne s'applique qu'au territoire d'un pays déterminé et chaque Etat demeure libre de déterminer en ce qui le concerne l'étendue de la protection qu'il entend inscrire dans sa loi fondamentale. Or, une disparité au niveau des droits de l'homme, en fonction de l'Etat dans lequel on se trouve, est à l'opposé même du but à atteindre alors que le lieu de naissance ou de résidence d'une personne ne devrait pas déterminer l'étendue des libertés et des droits dont elle dispose. ♦

¹ Voir pour une analyse de l'égalité devant la loi en fonction de la nationalité, Patrick Kinsch, *L'égalité devant la loi, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Luxembourg 1997-2007, Pasicrisie luxembourgeoise 2008*, pp. 85-103.