



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 6938

Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Date de dépôt : 20-01-2016

Date de l'avis du Conseil d'État : 15-07-2016

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
23-10-2017	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
20-01-2016	Déposé	6938/00	<u>7</u>
26-04-2016	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés (19.4.2016)	6938/01	<u>12</u>
24-06-2016	1) Avis de la Chambre de Commerce (7.6.2016) 2) Avis de la Chambre des Salariés (9.6.2016)	6938/02	<u>21</u>
04-07-2016	Avis de la Chambre des Métiers (17.6.2016)	6938/03	<u>33</u>
15-07-2016	Avis du Conseil d'État (15.7.2016)	6938/04	<u>36</u>
21-09-2016	Corrigendum du document parlementaire 6938/03 (21.9.2016) Avis de la Chambre des Métiers sur la proposition de révision de la Constitution N°6894 (17.6.2016)	6894/05, 6938/3A	<u>52</u>
09-11-2016	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	6938/05	<u>55</u>
07-12-2016	Avis complémentaire du Conseil d'État (6.12.2016)	6938/06	<u>62</u>
26-01-2017	Prise de position du Gouvernement	6938/07	<u>67</u>
10-03-2017	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	6938/08	<u>72</u>
10-04-2017	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État (7.4.2017)	6938/09	<u>77</u>
03-05-2017	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	6938/10	<u>80</u>
01-06-2017	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°40	6938	<u>93</u>
11-10-2017	Second vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°2	6938	<u>96</u>
03-05-2017	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (24) de la reunion du 3 mai 2017	24	<u>99</u>
08-03-2017	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (16) de la reunion du 8 mars 2017	16	<u>105</u>
01-03-2017	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (15) de la reunion du 1 mars 2017	15	<u>111</u>
15-02-2017	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (14) de la reunion du 15 février 2017	14	<u>117</u>
11-01-2017	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (10) de la reunion du 11 janvier 2017	10	<u>138</u>
07-12-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (08) de la	08	<u>145</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	reunion du 7 décembre 2016		
09-11-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (04) de la reunion du 9 novembre 2016	04	<u>158</u>
26-10-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (03) de la reunion du 26 octobre 2016	03	<u>188</u>
10-10-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (49) de la reunion du 10 octobre 2016	49	<u>196</u>
06-10-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (48) de la reunion du 6 octobre 2016	48	<u>206</u>
21-09-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (44) de la reunion du 21 septembre 2016	44	<u>219</u>
16-10-2017	Publié au Mémorial A n°908 en page 1	6938	<u>229</u>

Résumé

Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

La proposition de révision sous rubrique a pour objet de réviser l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise relatif au pouvoir réglementaire de l'Exécutif en cas de crise internationale.

Dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle Constitution, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait amendé en date du 12 mai 2015 sa proposition de texte initiale afin de tenir compte de la recommandation du Conseil d'Etat, telle que formulée dans son avis du 2 juillet 2013 sur le projet de loi relative à la Protection nationale (doc. parl. 6475). La Haute Corporation avait suggéré de « mettre à profit la révision constitutionnelle en cours (doc. parl. 6030) pour adapter la Constitution afin qu'une solution comparable à celle de l'article 32(4) – qui ne vise que les crises internationales – soit dédiée aux crises ayant un caractère exclusivement national. »

Au vu des attentats terroristes de novembre 2015 en France notamment et sur demande du Premier ministre, ministre d'Etat, la Commission a donné son accord pour procéder à une révision ponctuelle et anticipée de l'article 32, paragraphe 4. Les travaux en commission ont abouti au texte de la proposition de révision sous rubrique.

Ce texte diffère sur plusieurs aspects de la formulation du nouvel article 47, paragraphe 4 du projet d'une nouvelle Constitution (cf. doc. parl. 6030/15).

L'Exécutif étant tenu de réagir rapidement en cas de crise grave, il importe de prévoir une certaine flexibilité dans la définition et le régime de l'état de crise, tout en garantissant au pouvoir législatif d'assumer entièrement ses prérogatives constitutionnelles. Voilà pourquoi la nouvelle proposition de texte prévoit de limiter dans le temps la validité des règlements et la durée de l'état de crise.

La proposition de révision, tout en étendant les cas de crise dans lesquels l'Exécutif peut prendre, dans une situation d'urgence, des règlements dérogatoires, même à des lois existantes, et ce en toutes matières, vise par ailleurs à maintenir, dans ces hypothèses, l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif inhérent au régime parlementaire et sauvegarde les attributions de la Chambre des Députés.

L'action du pouvoir exécutif reste entièrement soumise au contrôle politique de la Chambre des Députés et au contrôle juridictionnel des tribunaux, ceux-ci étant en vertu de l'article 95 de la Constitution en charge du contrôle de légalité des règlements grand-ducaux. Un recours en annulation contre les règlements devant les juridictions administratives est également admis dans les conditions fixées par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Ce contrôle concerne également leur conformité à la Constitution et aux traités internationaux. Si les règlements pris par le Grand-Duc sur le fondement de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution peuvent déroger à des lois existantes, même dans le domaine réservé par la Constitution à la loi, ils doivent respecter les normes juridiques supérieures du droit national et international.

6938/00

N° 6938

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution**

* * *

*Dépôt (M. Alex Bodry) et transmission à la Conférence des Présidents (20.1.2016)**Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (24.2.2016)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de révision.....	2
3) Commentaire de l'article unique.....	2

*

EXPOSE DES MOTIFS

La proposition de révision sous rubrique a pour objet de réviser l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise relatif au pouvoir réglementaire de l'Exécutif en cas de crise internationale.

En date du 12 mai 2015, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a amendé sa proposition de texte initiale du projet d'une nouvelle Constitution afin de tenir compte de la recommandation du Conseil d'Etat, telle que formulée dans son avis du 2 juillet 2013 sur le projet de loi relative à la Protection nationale (doc. parl. 6475). La Haute Corporation avait suggéré de „mettre à profit la révision constitutionnelle en cours (doc parl. n° 6030) pour adapter la Constitution afin qu'une solution comparable à celle de l'article 32(4) – qui ne vise que les crises internationales – soit dédiée aux crises ayant un caractère exclusivement national“.

Au vu des récents attentats terroristes en France, la commission a décidé de procéder à une révision ponctuelle et anticipée de l'article 32, paragraphe 4. Les travaux en commission ont abouti sur le texte de la proposition de révision sous rubrique.

Il diffère sur plusieurs aspects de la formulation du nouvel article 47, paragraphe 4 du projet d'une nouvelle Constitution (cf. doc. parl. 6030¹⁵).

La proposition de révision, tout en étendant les cas d'urgence dans lesquels l'Exécutif peut prendre des règlements dérogatoires, même à des lois existantes et ce en toutes matières, vise à maintenir, dans ces hypothèses, l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif inhérent au régime parlementaire et sauvegarde les attributions de la Chambre des Députés.

L'Exécutif étant tenu de réagir rapidement en cas de crise grave, il importe de prévoir une certaine flexibilité dans la définition et le régime de l'état d'urgence, sans toutefois lui conférer un „blanc-seing“ de la part de la représentation élue du pays. Voilà pourquoi la nouvelle proposition de texte prévoit de limiter dans le temps la validité des règlements d'exception et fait intervenir le législateur dans la prorogation de l'état d'urgence.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

Article unique. Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(4) En cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population, le Grand-Duc, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes. Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence. En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois.“

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Le premier alinéa définit les hypothèses dans lesquelles l'Exécutif se voit attribuer des pouvoirs spéciaux par la Constitution.

Il s'agit premièrement de l'état de crise internationale au sens de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, tel qu'introduit par la révision du 19 novembre 2004. Deuxièmement, et en ceci le texte de la proposition de révision innove, l'Exécutif peut recourir au pouvoir réglementaire d'exception en cas de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population. La troisième hypothèse vise le cas d'un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.

Il est ainsi pallié aux lacunes du texte actuel, qui ne prévoit pas le cas de crise grave de nature purement nationale. Afin de lever toute incertitude quant aux hypothèses dans lesquelles le pouvoir réglementaire d'exception peut s'appliquer, la commission a décidé de compléter le dispositif constitutionnel actuel, en l'étendant et le précisant tout en laissant une certaine marge d'interprétation à l'Exécutif et au Parlement.

C'est la Constitution elle-même qui habilite directement l'Exécutif à prendre en cas d'urgence des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. Ces mesures doivent évidemment avoir un lien direct avec la crise et être dictées par l'urgence de réagir. C'est donc en fait le Gouvernement qui constate l'état d'urgence et juge si les conditions prévues par la Constitution sont remplies. Il est rappelé que dans toutes les hypothèses, les conditions de crise grave et d'urgence doivent être remplies cumulativement. Le constat doit découler d'une appréciation faite „*in concreto*“ et être mentionné au préambule de l'acte réglementaire pris en vertu des pouvoirs spéciaux.

Le Conseil d'Etat a relevé dans son avis complémentaire du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution (doc. parl. 4754⁵) qu'il fallait „sans doute s'attendre à ce que l'application cumulative de ces conditions fasse un jour l'objet d'un contrôle par le juge“. Et de continuer que les règlements grand-ducaux pris sur base de l'article 32, paragraphe 4 sont des actes normatifs de circonstance; ils restent soumis au contrôle incident des „cours et tribunaux“, conformément à l'article 95 de la Constitution.

Le pouvoir réglementaire dont question s'étend à toutes les matières, y compris les matières réservées par la Constitution à la loi formelle. Les règlements d'exception prévus par l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution peuvent ainsi déroger à des dispositions légales existantes, mais non pas à la Constitution et aux Conventions internationales. Ce constat découle de l'application du principe de la hiérarchie des normes.

Si certaines libertés publiques et certains droits fondamentaux garantis par la Constitution peuvent être réglementés voire restreints, ils ne sauraient cependant être mis complètement en suspens.

Les pouvoirs spéciaux ne peuvent être invoqués qu'à titre exceptionnel et sont exercés sous le contrôle de la Chambre des Députés qui se réunit de plein droit, dès la constatation de l'état d'urgence. Les modalités de mise en oeuvre de cette disposition devraient, le cas échéant, être précisées dans le Règlement de la Chambre des Députés. La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence et, en cas de dissolution préalable, ses membres reprennent leurs fonctions jusqu'à ce que le nouveau Parlement se soit constitué. Il est ainsi garanti qu'elle pourra continuer à exercer sa mission de contrôle de l'Exécutif et intervenir à tout moment de sa propre initiative.

La Chambre des Députés ne délègue pas ses compétences législatives durant l'état d'urgence au pouvoir exécutif. Elle continue donc de disposer de la plénitude de ses pouvoirs, y compris en matière législative. Il en résulte que la loi peut à tout moment se substituer à la matière réglementaire édictée en fonction de l'habilitation constitutionnelle, sans toutefois pouvoir se prononcer *ex post* sur les mesures réglementaires prises par l'Exécutif. Cette analyse doctrinale déjà ancienne au sujet de règlements pris en vertu d'une loi d'habilitation garde toute sa pertinence (cf. Alfred Loesch, *Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc*, Pas. Lux. T. XV, chr., p. 82).

L'alinéa 2 fixe la durée de validité des règlements d'exception à trois mois, tout en précisant qu'ils prennent fin au plus tard au même moment que prend fin l'état d'urgence. Si les mesures ont vocation à perdurer au-delà de l'état d'urgence, elles doivent être reprises dans une loi.

A l'instar de la législation en vigueur en France, la proposition de révision prévoit encore d'ancrer dans la Constitution un mécanisme de prorogation de l'état d'urgence, si la durée dépasse les dix jours. Les pouvoirs spéciaux conférés au Grand-Duc au-delà d'une période relativement courte nécessitent l'approbation des deux tiers des députés, soit une majorité politique d'ordinaire plus importante que celle de la majorité gouvernementale. Dans l'hypothèse où la Chambre des Députés ne procède pas à la prorogation de l'état d'urgence, les règlements grand-ducaux pris en vertu de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution cessent leurs effets. Ils restent cependant valables pour la période antérieure à la fin de l'état d'urgence.

Si les conditions prévues à l'alinéa 1^{er} sont toujours remplies, la durée de l'état d'urgence peut être prorogée à plusieurs reprises par voie législative, mais elle ne pourra en aucun cas dépasser en tout une durée de six mois.

Tout cet encadrement strict du régime de l'état d'urgence vise à limiter son utilisation à des situations d'une gravité exceptionnelle et à éviter ainsi toute velléité d'abus au détriment de la démocratie parlementaire.

Luxembourg, le 20 janvier 2016

*Le Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle,*

Alex BODRY

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6938/01

N° 6938¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(19.4.2016)

Par dépêche du 4 mars 2016, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de révision constitutionnelle spécifiée à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs et le commentaire de l'article unique qui l'accompagnent, la proposition en question a pour objet de créer dans la loi fondamentale luxembourgeoise la base juridique qui permettra au pouvoir exécutif, à l'instar des gouvernements d'autres pays européens, de prendre, en cas de crise grave, des mesures réglementaires urgentes pour préserver „*les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population*“. A cet effet, il est proposé de conférer la teneur suivante à l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution:

„(4) En cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population, le Grand-Duc, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes. Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence. En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois.“

Il est évident que le Grand-Duché de Luxembourg ne peut pas rester inactif face aux menaces terroristes et aux atteintes possibles à la sécurité des citoyens.

Toutefois, les dispositions prévues par la proposition de révision sous avis – qui dérogent aux règles constitutionnelles relatives à la répartition des pouvoirs et qui ne devraient donc être appliquées que de façon exceptionnelle – ne doivent pas être adoptées sans que toutes les instances appelées à intervenir dans le cadre de la procédure législative n'aient pu se prononcer sur l'opportunité des mesures proposées.

Les pouvoirs d'exception ne peuvent que difficilement être dissociés du relent d'une utilisation abusive et de l'atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis.

Ainsi, il convient de rester vigilant et d'examiner avec un esprit critique la révision de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution, en étudiant sérieusement les motifs avancés pour la justifier, l'état du droit en vigueur ainsi que la nécessité et les effets des modifications proposées.

*

A. LES MOTIFS DE LA REVISION

La justification immédiate de la réforme de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution doit, selon l'auteur de la proposition de révision sous avis, être recherchée dans les menaces graves et réelles d'attentats terroristes. Face aux attentats en France (en novembre 2015) et ailleurs, l'Etat devrait mettre en oeuvre des moyens lui permettant d'agir rapidement et efficacement pour prévenir des atteintes à l'ordre public, au fonctionnement de l'Etat et à la vie des personnes.

Une deuxième justification se dégage de la mise en relation de la proposition de révision avec le projet de loi n° 6475 relative à la protection nationale. Ce projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait au moins une dizaine de mesures exceptionnelles qui, d'après le Conseil d'Etat, violaient de manière flagrante les dispositions de la Constitution. Tout en admettant que le gouvernement doive disposer en cas de crise grave, tant internationale que nationale, de moyens lui permettant d'agir de façon adéquate, le Conseil d'Etat avait, dans son avis n° 49.818 du 2 juillet 2013, recommandé „*de mettre à profit la révision constitutionnelle en cours (doc. parl. n° 6030)*“ pour étendre aux crises à caractère national les dispositions en vigueur de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution, celles-ci ne visant en effet que les crises internationales.

Au regard de la portée des mesures qui seraient à prendre dans le cadre d'une déclaration de l'état d'urgence, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que l'auteur de la proposition de révision constitutionnelle n'entre pas dans les détails quant à l'étendue et aux modalités des pouvoirs à accorder à l'Exécutif en cas de crise. Or, dans son avis complémentaire n° 49.818 du 18 décembre 2015 sur le projet de loi n° 6475, le Conseil d'Etat avait signalé que „*l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, protégeant le droit au respect de la vie privée et familiale, requiert, d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que „le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante*“.

Dans son avis précité du 2 juillet 2013 sur le projet de loi initial, le Conseil d'Etat avait en outre renvoyé, pour déterminer le contenu d'une future disposition constitutionnelle luxembourgeoise régissant les situations de crise, aux Constitutions d'autres pays européens, à savoir à celles des Pays-Bas (article 103), de l'Espagne (articles 55 et 116), de l'Allemagne (articles 80a et 81), de la France (article 16) et de la Suisse (articles 102, 165 et 185).

L'examen de ces dispositions révèle qu'elles ne prévoient pas seulement des mesures en cas de survenance d'événements de nature terroriste mettant en danger l'ordre public, mais également des mesures en cas de catastrophes naturelles, de crises financières ou économiques, de désordres sociaux ou de troubles politiques. Certains pays, comme la France, disposent par ailleurs, et en dehors du texte constitutionnel, d'une législation spécifique applicable à l'état d'urgence.

La loi française du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, modifiée à plusieurs reprises et en dernier lieu à la suite des attentats du 13 novembre 2015, prévoit dans son article 1^{er} que „*l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire (...) soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique*“. Ladite loi détermine non seulement les événements susceptibles de déclencher l'état d'urgence, mais également la procédure de sa mise en application et l'étendue des mesures qu'il engendre.

Dans le texte de la proposition de révision sous avis, la notion „*état d'urgence*“, qui n'existe pas encore en tant que telle dans la Constitution luxembourgeoise, occupe une place clé sans qu'elle soit pourtant définie avec précision. Conformément aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 18 décembre 2015, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les dispositions luxembourgeoises applicables en la matière devraient, à l'instar des textes français, clairement encadrer, „*avec une netteté suffisante*“, la notion „*état d'urgence*“ ainsi que l'étendue et les modalités de l'exercice des pouvoirs exceptionnels accordés à l'Exécutif en cas de déclaration d'un tel état.

Par contre, la Chambre se demande s'il y a lieu de préciser dans la Constitution les détails de la mise en place des mesures d'urgence, décidées par voie de règlement grand-ducal, et de leur prorogation par la Chambre des députés. Elle reviendra sur cette question dans le cadre de l'examen des dispositions afférentes prévues par la proposition de révision sous avis.

B. LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES EN VIGUEUR

L'article 32, paragraphe (4), de la Constitution, tel qu'il est en vigueur depuis la révision du 19 novembre 2004, prévoit qu'„*en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois*“.

Ce texte, adopté par la Chambre des députés dans le cadre d'une proposition de révision de l'ensemble des dispositions constitutionnelles traitant du pouvoir réglementaire du Grand-Duc (document parlementaire n° 4754), n'a pas pour objet de donner au chef de l'Etat les pouvoirs nécessaires pour réagir face à des menaces risquant soit de porter atteinte à la vie des citoyens, soit de troubler l'ordre public, soit encore de mettre en péril l'Etat de droit. D'après le commentaire de la proposition de révision initiale (déposée à la Chambre des députés le 24 janvier 2001), qui visait à revoir le seul article 36 de la Constitution, celle-ci tendait à clarifier les difficultés d'ordre juridique en relation avec la pratique des lois habilitantes, „*qui consiste, depuis la première loi de ce genre, qui remonte au 15 mars 1915, à habilitier le Grand-Duc „à prendre, en cas d'urgence, dûment constatée par lui, des règlements grand-ducaux, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier*“ (article premier de la loi du 7 janvier 2000 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières)“.

Les arguments avancés en 2001 pour justifier une révision constitutionnelle ayant pour objet d'autoriser le Grand-Duc à prendre des règlements par la voie d'urgence visaient d'abord et surtout à pouvoir remédier à des menaces d'ordre économique et financier. Toutefois, le texte finalement proposé en 2001 par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle avait une portée plus générale. Ce texte prévoyait en effet que le Grand-Duc „*peut être autorisé, par une loi spéciale, dans les conditions que celle-ci détermine, à prendre, en cas d'urgence, des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. Ces dérogations doivent, sous peine d'abrogation, être approuvées par la loi dans les six mois qui suivent leur mise en vigueur*“.

Dans son avis du 19 février 2002 sur la proposition de révision n° 4754, le Conseil d'Etat avait procédé à une analyse juridique fouillée du texte précité qui, selon lui, conduirait à „*générer davantage de problèmes qu'il n'en résout*“. Le Conseil d'Etat s'était surtout opposé à la disposition prévoyant l'approbation par la Chambre des députés des règlements grand-ducaux pris par la voie d'urgence, position qu'il a par la suite confirmée dans son avis complémentaire du 16 mars 2004.

La Chambre des députés s'est ralliée aux observations formulées par le Conseil d'Etat et elle a finalement voté le texte qui permet aujourd'hui au Grand-Duc de prendre des règlements d'urgence uniquement en cas de crise internationale et dont la validité est limitée à une durée non renouvelable de trois mois.

L'actuel article 32, paragraphe (4), de la Constitution a d'ailleurs trouvé une première application pour le règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia.

*

C. LES MESURES PREVUES PAR LA PROPOSITION DE REVISION SOUS AVIS

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le Conseil d'Etat est actuellement saisi de deux propositions de révision de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution.

Dans le cadre de l'évolution de la proposition de révision portant introduction d'une nouvelle Constitution, la Chambre des députés a transmis au Conseil d'Etat en date du 15 mai 2015 une série d'amendements qui ont été adoptés par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle dans sa réunion du 12 mai 2015. La Commission y suggère d'autoriser le Grand-Duc à prendre des règlements d'urgence non seulement en cas de crise internationale, mais également en cas de crise ayant un caractère exclusivement national. A cet effet, il est proposé de conférer la teneur suivante au nouvel article 47, paragraphe (4), de la proposition de révision constitutionnelle (document parlementaire n° 6030¹⁴):

„Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en

cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.“

A la suite des attentats terroristes survenus en France le 13 novembre 2015, la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle introduit maintenant, par la proposition de révision sous avis, un deuxième texte, en soulignant que „*la commission a décidé de procéder à une révision ponctuelle et anticipée de l'article 32, paragraphe 4*“.

Le nouveau texte va bien au-delà de celui retenu par ladite Commission en mai 2015. Il n'est toutefois indiqué nulle part que les nouvelles dispositions sont censées remplacer celles proposées le 12 mai 2015.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, qui se limitera à examiner la seule proposition de révision lui soumise pour avis sans se prononcer sur le texte figurant au document parlementaire n° 6030¹⁴, portera son attention sur les pouvoirs conférés au Grand-Duc, le rôle de la Chambre des députés ainsi que le rôle du gouvernement. Elle tient d'ores et déjà à signaler que le cas d'une dissolution de la Chambre des députés, qui est prévu par le texte proposé, peut se doubler d'une démission du gouvernement, éventualité qui n'est pourtant pas couverte par les dispositions en question.

1. Les pouvoirs conférés au Grand-Duc

D'après le texte sous avis, il semble que quatre circonstances dites exceptionnelles, prises individuellement et non cumulables, puissent déclencher le pouvoir du Grand-Duc de prendre des mesures réglementaires d'urgence:

- une crise internationale,
- les menaces réelles pour les intérêts vitaux (de la population),
- les menaces réelles pour les besoins essentiels de tout ou partie de la population et
- le cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.

Il faut d'abord constater que tous les termes employés sont très vagues et laissent partant au pouvoir exécutif une latitude d'appréciation quasiment illimitée pour justifier la prise de décisions exceptionnelles.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'il faudrait restreindre de façon drastique les possibilités permettant de prendre des règlements d'urgence et qu'il faudrait limiter ces possibilités aux seuls cas où le fonctionnement normal des institutions ou la sécurité des citoyens seraient mis en danger. Par ailleurs, la Chambre estime qu'il serait opportun d'adopter une loi établissant les différentes catégories de mesures à prendre en fonction de la gravité de la situation. Une telle approche permettrait de mieux cerner la notion „*état d'urgence*“.

Selon le texte proposé, le Grand-Duc doit, avant de pouvoir prendre des mesures d'exception, constater „*la gravité de la situation et l'urgence*“, conditions devant donc être réunies cumulativement. Aux termes du commentaire de l'article unique, ce „*constat doit découler d'une appréciation faite „in concreto” et être mentionné au préambule de l'acte réglementaire pris en vertu des pouvoirs spéciaux*“, règlement qui reste par ailleurs „*soumis au contrôle incident des „cours et tribunaux”, conformément à l'article 95 de la Constitution*“.

Le texte de la proposition de révision prévoit en outre que le Grand-Duc peut prendre des règlements „*en toutes matières*“. D'après le commentaire de l'article unique, cette habilitation s'étend également aux matières réservées par la Constitution à la loi formelle. Ledit commentaire précise que „*les règlements d'exception prévus par l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution peuvent ainsi déroger à des dispositions légales existantes, mais non pas à la Constitution et aux Conventions internationales*“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si cette interprétation restrictive par le commentaire de la disposition en question, à savoir l'exclusion des dispositions de la Constitution et des Conventions internationales, se dégage avec netteté du texte lui-même. Il serait en effet préférable d'insérer cette restriction dans le texte, en y ajoutant après les termes „*en toutes matières*“ le bout de phrase „*à l'exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales*“. Cet ajout n'empêchera pas d'apporter, par voie de règlements d'urgence, des restrictions à certains droits fondamentaux pour lesquels la Constitution admet des dérogations légales, comme dans les domaines de la protection de la vie privée (article 11), de la liberté du commerce et de l'industrie (article 11), des visites domiciliaires

(article 15), du droit de s'assembler (article 25) et du secret des lettres (article 28). Surtout pour ces matières très sensibles, la Chambre estime qu'il est nécessaire de déterminer par une loi spéciale les limites des mesures exceptionnelles à prendre par voie de règlements d'urgence.

2. Le rôle de la Chambre des députés

L'alinéa 3 du nouveau paragraphe (4) prévu par la proposition de révision sous avis prévoit que „*la Chambre des Députés se réunit de plein droit*“ et que celle-ci „*ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence*“.

Des dispositions analogues existent dans les Constitutions d'autres pays européens, notamment en France (article 16), en Espagne (article 116, paragraphe 5) et en Autriche (article 18). Or, dans ces pays, les sessions parlementaires sont fixées à certaines périodes limitées de l'année, des sessions extraordinaires n'étant tenues que sur convocation du chef de l'Etat ou du gouvernement ou à la demande d'un certain nombre de députés.

Au Luxembourg, qui connaît également le système des sessions parlementaires (article 72 de la Constitution), chaque session de la Chambre des députés est ouverte et close par le Grand-Duc, les deux actes afférents intervenant de façon concomitante, de sorte qu'il n'y a pas d'intervalle pendant lequel la Chambre des députés ne se trouve pas en session. Aux yeux de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, une disposition particulière prévoyant qu'en cas de crise la Chambre des députés se réunit de plein droit ne semble donc pas être indispensable. Bien au contraire, une disposition pareille pourrait même être interprétée, par un raisonnement a contrario, dans le sens que la Chambre des députés ne pourrait pas se réunir de plein droit en période normale, donc hors situations de crise.

La proposition de révision constitutionnelle sous avis couvre en outre la situation exceptionnelle de la survenance d'une menace grave et urgente pour le fonctionnement de l'Etat durant la période située entre la date de la dissolution de la Chambre des députés et celle des élections législatives subséquentes.

D'après le texte proposé, lorsque la Chambre des députés est dissoute, elle reprend ses fonctions et se réunit donc de plein droit si le pouvoir exécutif, formé par le Grand-Duc et son gouvernement, déclare l'état d'urgence. Or, ayant été dissoute par le Grand-Duc, la Chambre des députés n'existe plus! Dans la pratique, la disposition en question risque partant de créer plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Tout d'abord, la décision du Grand-Duc de dissoudre la Chambre des députés entraîne, en vertu de l'article 74 de la Constitution, l'obligation de procéder à de nouvelles élections législatives „*dans les trois mois au plus tard de la dissolution*“. Or, si la dissolution était rapportée en application du texte proposé de l'article 32, paragraphe (4), prévoyant expressément que la Chambre reprend ses fonctions pendant l'état d'urgence, la décision, le cas échéant déjà prise, relative à l'organisation de nouvelles élections pourrait-elle être maintenue? En effet, est-ce que la dissolution de la Chambre et l'organisation de nouvelles élections ne sont pas deux éléments d'une même procédure prévue par la Constitution, qui se tiennent mutuellement et qui ne peuvent être dissociés? En tout cas, la formulation de l'article 74 de la Constitution ne permet pas au Grand-Duc de faire procéder à de nouvelles élections sans dissolution préalable de la Chambre des députés.

Ensuite, la disposition proposée se limite à énoncer que la Chambre des députés qui est dissoute „*reprend ses fonctions*“ pendant l'état d'urgence, c'est-à-dire qu'elle reprend donc la plénitude de ses attributions constitutionnelles. En effet, les députés réinstallés dans leurs fonctions ne voient pas leurs attributions limitées à la mission prévue au texte proposé de l'article 32, paragraphe (4), alinéa 4, consistant à devoir statuer sur la prorogation des mesures exceptionnelles prises dans le cadre de l'état d'urgence.

S'y ajoute que, quant au délai pendant lequel la Chambre des députés devra reprendre ses fonctions, le texte en fixe un terme, à savoir „*l'assermentation des députés nouvellement élus*“.

Ni l'article unique sous avis ni son commentaire ne fournissent toutefois un élément permettant de conclure que „*les députés nouvellement élus*“ sont ceux qui sortiront des élections organisées immédiatement suite à la dissolution de la Chambre des députés.

L'arrêté grand-ducal du 22 juillet 2013 portant dissolution de la Chambre des députés avait dissous cette dernière au 7 octobre 2013, alors que les élections législatives subséquentes avaient été organisées le 20 octobre 2013. Quel texte constitutionnel empêcherait le Grand-Duc de fixer la dissolution de la

Chambre des députés la veille du jour des élections et quel texte constitutionnel empêcherait les députés nouvellement élus de se réunir dès le lendemain des élections?

Pour résoudre les problèmes en relation avec l'impossibilité dans laquelle se trouve la Chambre des députés après sa dissolution de contrôler le gouvernement et d'intervenir en cas de crise, il y a lieu de réduire à quelques jours l'intervalle entre la date de dissolution de la Chambre et la date de réunion de la Chambre nouvellement élue.

Concernant le texte proposé de l'alinéa 4 du paragraphe (4) de l'article 32, il prévoit donc la mission de la Chambre des députés consistant à autoriser la prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours „*par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution*“, c'est-à-dire par une loi adoptée par une majorité d'au moins deux tiers des députés. Cette disposition, examinée ensemble avec le texte de l'alinéa 2, soulève quelques questions, notamment quant à l'application dans le temps des mesures d'urgence décidées, d'un côté, par le Grand-Duc et, de l'autre, par la Chambre des députés.

Les règlements d'urgence ont une durée maximale de validité de trois mois. Le Grand-Duc n'est donc pas obligé de prendre ces règlements pour une durée de trois mois. Il peut très bien limiter leurs effets à une durée inférieure, par exemple à un mois, avec la possibilité de renouveler les mesures d'urgence y prévues, sans que leur durée totale ne puisse dépasser trois mois. Par ailleurs, si un règlement d'urgence est pris sans indication de délai, le Grand-Duc est libre de l'abroger avant le délai de trois mois. Le texte de l'alinéa 2 prévoit toutefois expressément que les règlements „*cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence*“.

En outre, le dernier alinéa dispose que la prorogation de l'état d'urgence ne peut dépasser la durée de six mois, alors que les mesures devant s'appliquer pendant cette période sont pourtant limitées par l'alinéa 2 à une durée maximale (qui n'est donc pas renouvelable) de trois mois.

De plus, se pose la question de savoir qui décide de la fin de l'état d'urgence et au moyen de quelle norme? Pour des raisons de sécurité juridique et de parallélisme des formes, l'acte constatant la fin de l'état d'urgence ne devrait-il pas revêtir la même forme que celui ayant déclaré l'état d'urgence? La Chambre des députés pourrait-elle mettre fin aux mesures d'urgence sans s'exposer à la critique d'avoir violé le principe de la séparation des pouvoirs? Certes, elle pourrait voter une motion invitant le Grand-Duc à mettre fin aux mesures exceptionnelles.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte lui soumis pour avis, s'il trouvait application, mènerait à de nombreux problèmes dans la pratique.

Ainsi en est-il également pour ce qui est de l'étendue du pouvoir accordé par l'alinéa 4 à la Chambre des députés pour se prononcer à la majorité des deux tiers pour la prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours. D'après le texte, la Chambre des députés „*autorise*“ la prorogation. Il paraît qu'elle ait donc, en cette matière, une compétence liée, et qu'elle ne puisse pas prendre des mesures autres que celles déjà décidées par les règlements d'urgence. Il faut donc déduire de l'emploi des termes „*autoriser la prorogation*“ que la Chambre donne l'autorisation au Grand-Duc de proroger l'état d'urgence au-delà de dix jours et pour une période qui, aux termes du dernier alinéa, ne peut pas dépasser six mois. Or, quid si le texte de loi devant proroger l'état d'urgence n'obtient pas la majorité requise? Est-ce que l'état d'urgence prend alors fin immédiatement ou est-ce que les mesures prévues par les règlements d'urgence sont maintenues pour un délai maximum de trois mois (qui est prévu à l'alinéa 2)?

Au vu de toutes les observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il est préférable d'abandonner les alinéas 2 à 5 du paragraphe (4) proposé par le texte sous avis, à l'exception toutefois de la première phrase de l'alinéa 2, qui limite les effets des règlements d'urgence à une durée maximale de trois mois.

3. Le rôle du gouvernement

Aux termes de l'article 45 de la Constitution, toute décision du Grand-Duc doit être contresignée par un membre du gouvernement qui en assume la responsabilité. Cette disposition s'applique évidemment aux règlements visés à l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution.

Toutefois, comme le texte sous avis traite expressément le cas de figure de la dissolution de la Chambre des députés, il devrait également évoquer l'hypothèse d'un gouvernement démissionnaire. L'on admet généralement qu'un gouvernement démissionnaire ne peut expédier que les „*affaires cou-*

rantes“. Or, est-ce que la situation d’urgence peut avoir une incidence sur l’exercice des compétences normales du gouvernement?

Dans sa proposition de révision globale de la Constitution (document parlementaire n° 6030), la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle avait initialement prévu à l’article 102, paragraphe (4), que „*le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l’Etat*“. Aux termes du commentaire de cette disposition, „*la gestion des affaires courantes de l’Etat (comporte) uniquement les décisions à prendre pour assurer la continuité des services publics, l’appréciation de la nécessité de ces décisions étant, le cas échéant, soumise au contrôle du juge administratif*“. Le texte amendé de la proposition en question (documents parlementaires n°s 6030¹⁴ et 6030¹⁵) prévoit désormais que „*le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale*“ (article 86, paragraphe (5)).

Si, en application de ces textes, un gouvernement démissionnaire dispose de pouvoirs extrêmement limités, ne faudrait-il pas, à l’instar de ce qui est prévu pour la Chambre des députés, accorder au gouvernement la possibilité de remplir la plénitude de ses attributions lorsque le pays se trouve confronté à des événements exceptionnels mettant en danger le fonctionnement des institutions et la sécurité des citoyens?

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est du moins d’avis que, dans des situations exceptionnelles, le gouvernement devrait garder tous ses pouvoirs pour être en mesure de défendre les intérêts du pays et de la population.

Mais la Constitution, si parfaite soit-elle, ne peut pas couvrir et réglementer toutes les situations imaginables pour permettre aux pouvoirs publics d’agir en cas de crise ou d’atteinte grave au fonctionnement normal et régulier des institutions publiques.

Pour cette raison, et à titre de conclusion à tous les développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de limiter la révision du texte de l’article 32, paragraphe (4), de la Constitution au strict nécessaire en lui conférant la teneur suivante:

„En cas de crise internationale ou de menaces réelles pour le fonctionnement des institutions publiques et la sécurité de tout ou partie de la population, le Grand-Duc, après avoir constaté l’urgence et la gravité de la situation, peut prendre en toutes matières, à l’exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales, des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes.

Ces règlements ont une durée de validité maximale de trois mois.“

Ce n’est qu’à cette condition et sous la réserve de toutes les observations présentées ci-avant que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec la modification envisagée de l’article 32, paragraphe (4), de la Constitution.

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 avril 2016.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6938/02

N° 6938²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (7.6.2016)	1
2) Avis de la Chambre des Salariés (9.6.2016)	2

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(7.6.2016)

La proposition sous avis, qui a été déposée le 20 janvier 2016 par le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Monsieur le Député Alex Bodry (doc. parl. n° 6938), comporte un **article unique tendant à réviser le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution**.

Cette disposition, qui a été introduite dans la Constitution par la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004, est **relative au pouvoir réglementaire de l'exécutif en cas de crise internationale, respectivement aux pouvoirs „spéciaux du Grand-Duc“** et est actuellement libellée comme suit:

„Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.“

En pratique et à ce jour, deux règlements grand-ducaux ont été pris, sur base de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution ci-dessus, en 2008 et 2011, avec pour objet d'autoriser le Gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia¹.

La Chambre de Commerce juge utile de souligner qu'avant la révision constitutionnelle de 2004, le Grand-Duc disposait déjà de pouvoirs spéciaux par le biais de la pratique des lois habilitantes, dont la dernière en date est la loi du 19 décembre 2003 ayant habilité le Grand-Duc jusqu'au 31 décembre 2004 à prendre, en cas d'urgence, les règlements ducaux ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier².

Alors que les pouvoirs spéciaux reconnus au Grand-Duc ont toujours eu une portée économique et financière, l'objet de la proposition sous avis est beaucoup plus large et vise à ancrer dans la Constitution un véritable régime de l'état d'urgence, y compris en cas de crise nationale.

*

¹ Pour que la garantie accordée puisse produire ses effets au-delà du terme de trois mois fixé aux règlements grand-ducaux pris en exécution de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 ainsi que la loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012, ont repris les modalités d'octroi de cette garantie.

² Loi du 19 décembre 2003 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières.

CONSIDERATIONS GENERALES

I. Contexte dans lequel intervient la proposition de révision

A titre préliminaire, la Chambre de Commerce relève que le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution qui est visé par la proposition sous avis fait déjà l'objet d'une proposition de révision dans le cadre de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n°6030) et juge utile d'en évoquer le contenu afin de mieux appréhender le sens, les finalités et les justifications de la proposition sous avis.

A. Révision de l'article 32, paragraphe 4 dans le cadre de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

La Chambre de Commerce relève qu'initialement, aucune proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution ne figurait dans le projet d'une nouvelle Constitution lors de son dépôt en 2009. C'est suite à un avis du Conseil d'Etat de 2013³, qui recommandait de mettre à profit la révision constitutionnelle en cours afin d'étendre le régime d'exception, actuellement limité aux crises internationales, aux crises ayant un caractère national, que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté le 30 juin 2015, parmi d'autres amendements, le texte suivant (dont les modifications et/ou ajouts apparaissent en gras dans le texte ci-dessous)⁴:

*„Le Chef de l'Etat, **après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence**, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale **ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population**.*

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.“

La Chambre de Commerce relève que le paragraphe ainsi proposé dans le cadre de la proposition de nouvelle Constitution comporte deux alinéas. Le premier, qui vise les situations de crise internationale, est ainsi **élargi aux situations de crise nationale**, lesquelles sont définies comme étant des cas de „menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population“. Quant à la phrase qui constitue le second alinéa et traite de la durée de validité des mesures de crise prises, le cas échéant, par l'exécutif (trois mois), elle est identique au texte actuel.

B. Révision de l'article 32, paragraphe 4 dans le cadre de la proposition sous avis (article unique)

Nonobstant la proposition de révision faite dans le cadre de la révision globale de la Constitution, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé, suite aux attentats terroristes perpétrés en France, de procéder à une révision ciblée et anticipée de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution et de proposer un nouveau libellé dont les modifications et/ou ajouts apparaissent en gras dans le texte ci-dessous:

*„En cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population, le Grand-Duc, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes. **Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.***

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence. En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.

³ Recommandation faite dans le cadre de l'avis du Conseil d'Etat du 2 juillet 2013 sur le projet de loi relative à la protection nationale (doc. parl. n° 6475).

⁴ Il s'agit, dans le cadre du projet de révision globale de la Constitution, du nouvel article 47, paragraphe 4 de la Constitution.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois.

La Chambre de Commerce relève que le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution est sensiblement rallongé par la proposition sous avis, qui va au-delà d'un simple élargissement du champ d'application des mesures de crise, pour mettre en place, à l'instar d'autres constitutions européennes, **un véritable régime d'exception, qualifié d'„état d'urgence“**, qui entend ainsi définir:

- les conditions d'application de l'état d'urgence: à la fois les conditions de fond (à travers l'énumération de trois cas d'ouverture) et de forme (à travers la constatation formelle par le Grand-Duc de la gravité et de l'urgence de la situation ainsi que les modalités de prorogation),
- les effets de l'état d'urgence: à savoir l'attribution de pouvoirs exceptionnels au profit de l'exécutif, la durée de l'état de l'urgence ainsi que des mesures exceptionnelles,
- des garde-fous contraignants par la mise en place d'un contrôle de l'exécutif par la Chambre des Députés.

La Chambre de Commerce relève que dans les pays européens où la constitution, respectivement la loi fondamentale, organise un ou plusieurs régimes d'exception, ceux-ci ont vocation à pallier des situations de crises nationales et internationales et que les dispositions constitutionnelles qui organisent ces régimes d'exception, quelle que soit par ailleurs la dénomination de ces derniers⁵, ont en commun tout ou partie des conditions de mise en oeuvre suivantes:

- la nécessité d'une constatation ou d'une proclamation de l'état d'exception par l'exécutif,
- l'instauration d'un contrôle de l'exécutif par le pouvoir législatif, seul à même de pouvoir décider au-delà d'une certaine durée, du maintien ou de la prorogation du régime d'exception,
- la limitation dans le temps des mesures d'exception.

II. Appréciation critique de la proposition de révision

Si la proposition sous avis semble, à première vue, définir des conditions de mise en oeuvre comparables à celles d'autres pays européens, la Chambre de Commerce souhaite néanmoins formuler des commentaires concernant (i) les différentes situations justifiant l'état d'urgence et (ii) la mise en place d'un système de prorogation de l'état d'urgence.

A. Quant aux situations justifiant l'état d'urgence

Le premier alinéa de l'article unique de la proposition sous avis définit trois hypothèses alternatives dans lesquelles le Grand-Duc (en pratique le Gouvernement) pourra, „après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence“, prendre toutes mesures réglementaires appropriées, à savoir:

- 1) en cas de „*crise internationale*“,
- 2) en cas de „*menaces réelles pour les intérêts vitaux ou besoins essentiels de tout ou partie de la population*“, et
- 3) en cas de „*péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public*“.

La Chambre de Commerce peut a priori comprendre la nécessité de revoir le régime des mesures d'exception, de manière à couvrir expressément les situations de crise nationale, dans le cadre d'un besoin sécuritaire accru.

Elle reste néanmoins circonspecte quant aux modifications proposées dans le cadre de l'alinéa premier au motif que les „*menaces réelles pour les intérêts vitaux ou besoins essentiels*“ (visées sous l'hypothèse 2) ainsi que les „*atteintes graves à l'ordre public*“ (visées sous l'hypothèse 3):

- sont des notions très larges, donc susceptibles de couvrir de nombreuses situations (ce qui va à l'encontre d'un régime d'exception qui doit être strictement limité),

⁵ Ces régimes d'exception sont dénommés „état d'urgence“ (Espagne), „état de crise“ (France), „état de siège“ (Espagne), „état d'alerte“ (Espagne), „état de tension“ (Allemagne), „état de défense“ (Allemagne), „état d'exception“ (Pays-Bas).

- en tout état de cause, recouvrent chacune des „cas de crise nationale“ (alors qu’il aurait sans doute été préférable, par principe, d’instaurer un seul cas d’ouverture de crise nationale au lieu des deux proposés dans la proposition sous avis).

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que, selon le commentaire de l’article unique, la Chambre des Députés se réunira de plein droit „*dès la constatation de l’état d’urgence*“⁶ et est d’avis que cette précision devrait figurer dans le corps même du texte de la proposition sous avis (troisième alinéa) afin de garantir l’effectivité du contrôle reconnu à la Chambre des Députés sur l’exécutif.

Pour l’ensemble des raisons exprimées ci-avant, la Chambre de Commerce ne s’exprime pas en faveur d’un tel libellé et souhaiterait que l’alinéa premier de l’article unique soit revu.

B. Quant à la mise en place d’un système de prorogation de l’état d’urgence

La Chambre de Commerce relève que la proposition sous avis prévoit d’ancrer dans la Constitution **un mécanisme de prorogation de l’état d’urgence faisant intervenir la Chambre des Députés**, si la durée de l’état d’urgence dépasse dix jours. Plus précisément, les alinéas 4 et 5 de la proposition sous avis prévoient que:

„La prorogation de l’état d’urgence au-delà de dix jours⁷ ne peut être autorisée que par une loi (...).

La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois⁸.“

Or, la Chambre de Commerce ne comprend pas bien comment s’articuleront les modalités de ce système de prorogation avec l’alinéa 2 qui prévoit que „*Ces règlements [d’exception] ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils cessent d’avoir effet en même temps que prend fin l’état d’urgence*⁹“.

La Chambre de Commerce se demande en particulier à quel moment le Grand-Duc est censé „perdre“ ses pouvoirs d’exception au profit de la Chambre des Députés.

La Chambre de Commerce serait encline à penser que ce serait à partir du onzième jour. Or, les auteurs de la proposition semblent adopter une position contraire puisque le commentaire de l’article unique indique que „*Les pouvoirs spéciaux conférés au Grand-Duc au-delà d’une période relativement courte nécessitent l’approbation des deux tiers des députés*¹⁰“.

Cette divergence d’interprétation revient finalement à se demander quel serait concrètement le contenu de cette loi autorisant le cas échéant la prorogation de l’état d’urgence:

- autoriser le Grand-Duc à continuer à prendre tous règlements d’exception que ce dernier jugerait utile à partir du onzième jour, mais dans la limite de trois mois?
- ou, au contraire, permettre à la Chambre des Députés de reprendre à son compte, dans la loi, les mesures d’exception adoptées par le Grand-Duc pour leur conférer une durée de validité de six mois?
- et/ou prendre toutes autres nouvelles mesures que la Chambre des Députés jugerait nécessaires?

La Chambre de Commerce insiste pour que **l’ensemble de ces questions soit tranché de manière à clarifier la distribution des pouvoirs entre l’exécutif et le législatif en cas d’état d’urgence**. Il est en effet primordial d’éviter que des divergences d’interprétation puissent ultérieurement donner lieu à des problèmes d’application pratique.

Enfin, à titre subsidiaire et bien que la Chambre de Commerce n’entende pas faire de proposition de texte, elle se permet néanmoins de suggérer que les nouveaux délais introduits dans la proposition de texte (prorogation au-delà de dix jours, six mois de période maximale) soient harmonisés de manière réaliste en tenant compte du texte préexistant qui fixe une durée de validité maximale des règlements d’exception de trois mois.

⁶ Cf. commentaire de l’article unique, spéc. page 3 de la proposition.

⁷ Texte souligné par la Chambre de Commerce.

⁸ Texte souligné par la Chambre de Commerce.

⁹ Texte souligné par la Chambre de Commerce.

¹⁰ Cf. page 3 de la proposition.

En tout état de cause, la mise en place d'un régime d'état d'urgence devrait, aux yeux de la Chambre de Commerce, être guidée par le principe que **le pouvoir exorbitant conféré au Grand-Duc ne doit s'appliquer que dans des situations exceptionnelles requérant une intervention des pouvoirs publics avec une urgence telle que le processus législatif ne pourrait y répondre dans un délai approprié.**

Autrement dit, la limitation de la durée d'application des pouvoirs d'exception doit permettre au législateur d'assumer à nouveau pleinement ses compétences.

Plus subsidiairement, la Chambre de Commerce souligne finalement que le délai de six mois (figurant à l'alinéa 5) n'est absolument pas clair. Si la Chambre de Commerce comprend, à la lumière du commentaire de l'article unique¹¹, que l'intention des auteurs est de limiter la durée maximale possible de l'état d'urgence à six mois, elle est d'avis qu'il ne ressort pas clairement de la lecture combinée des alinéas 4 et 5 si le mot „en“ se rapporte à la durée de la prorogation ou bien à celle de l'état d'urgence. Cette question est très importante et devrait également être tranchée. En effet, dans le cas où la période maximale de six mois viserait bien la durée de l'état d'urgence, elle inclurait les dix premiers jours de ce dernier.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver la présente proposition de révision de la Constitution.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(9.6.2016)

Par lettre du 4 mars 2016, Monsieur Xavier BETTEL, ministre d'Etat et Premier ministre, a saisi pour avis notre chambre de la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

1. Avant d'analyser le texte de cette proposition, la CSL, sans être exhaustive, se permet de passer brièvement en revue quelques des dispositions sur l'exercice de pouvoirs spéciaux des autorités de l'Etat depuis le dernier siècle.

1. Rétrospective historique: d'un état de nécessité économique vers un état d'urgence généralisé!

2. Force est de constater que d'un côté, de telles mesures étaient principalement prévues par des lois de compétences respectivement d'habilitation (1915-2003) et de l'autre, ces lois de compétences respectivement d'habilitation ont conféré au Gouvernement les pouvoirs nécessaires dans un domaine bien limité et délimité.

En 1915, la condition dramatique du grand-duché sur le plan du ravitaillement de la population a conduit pour la première fois la Chambre à voter une loi conférant au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder les intérêts économiques du pays durant la guerre.

La même finalité a été poursuivie avec les lois en 1935, 1938 et en 1939 avec des lois de compétences qui étendaient les pouvoirs de l'exécutif ou lui conféraient des pouvoirs d'exception par des règlements dérogatoires en matière économique limités dans le temps (à l'exception de la loi du 29 août 1939 au moment où allait se déclencher le nouveau conflit mondial).

3. En février 1946, une nouvelle loi de compétence a été prise permettant également au Gouvernement de conférer des pouvoirs spéciaux en matière économique en précisant dans celle-ci que „sont exceptées de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution“.

¹¹ Cf. commentaire de l'article unique, spéc. page 4 de la proposition.

4. Quel que soit le caractère extraordinaire des pouvoirs que ces lois ont ainsi concédé à l'exécutif, dans des circonstances véritablement exceptionnelles, il n'en demeure pas moins que le législateur a veillé à encadrer ces pouvoirs d'un certain nombre de limitations et de garanties:

- 1) une limitation des pouvoirs spéciaux dans le temps (sauf pour la loi de 1939 où la deuxième guerre mondiale a été déclenchée);
- 2) la formulation explicite des motifs ou du fondement de l'exercice de ces pouvoirs spéciaux (en 1915, comme à partir de 1938, le ravitaillement de la population, en 1939, les circonstances internationales, en 1946 outre les intérêts économiques l'état de nécessité consécutif à la guerre);
- 3) la formulation des matières dans lesquelles des règlements dérogatoires aux lois existantes sont permis.

5. A l'occasion du projet de loi d'habilitation pour 1975, le Conseil d'Etat a catégoriquement rejeté l'idée d'étendre l'octroi des pouvoirs spéciaux au domaine social, comme le demandait le Gouvernement.

6. Cette délimitation des pouvoirs exorbitants de l'exécutif limités principalement à la matière économique et excluant de la réglementation d'exception „les matières réservées à la loi par la Constitution a fait l'objet d'un changement de paradigme lors de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004 dont l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution permet au pouvoir exécutif „s'il y a urgence, de prendre *en toute matière* des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes“.

7. Par ce faire, le législateur a non seulement constitutionnalisé le pouvoir exorbitant de légiférer de l'exécutif qui jusque-là a été formulé par des lois d'habilitation, mais a également changé la distribution des pouvoirs au sein de l'Etat luxembourgeois dans la mesure où dans la version de 2004 de l'article 32, paragraphe 4, le Parlement est *ab initio* exclu de la procédure jusqu'à l'expiration d'un délai maximal de trois mois.

8. La CSL se doit également de regretter que le Conseil d'Etat qui, en 1975, avait rejeté l'idée d'étendre l'octroi des pouvoirs spéciaux au domaine social, en 2004 ait proposé lors de l'élaboration de la loi du 19 novembre 2004 d'adopter une disposition permettant au pouvoir exécutif en cas d'urgence de réglementer „en toute matière“, c'est-à-dire même dans les matières réservées à la loi par la Constitution.

9. Si l'article 32, paragraphe 4, dans sa version de 2004, limite le pouvoir exorbitant de légiférer de l'exécutif s'il y a urgence, à l'hypothèse d'une „crise internationale“, la présente proposition de texte ouvre encore davantage la boîte de Pandore vu le large spectre d'événements énumérés au premier alinéa du paragraphe 4 de l'article 32 proposé.

2. La proposition de texte soumise pour avis

10. En effet, le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution est proposé dans les termes suivants:

„(4) En cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population, le Grand-Duc, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes. Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence. En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois.“

11. Si la CSL ne s'oppose pas d'emblée à des mesures exorbitantes permettant à l'exécutif de recourir au pouvoir réglementaire d'exception dans certaines situations exceptionnelles, elle insiste toutefois sur le fait qu'un tel transfert transitoire de pouvoir du législatif à l'exécutif doit être défini dans un cadre juridique strictement délimité et être accompagné de garanties permettant de sauvegarder les libertés publiques ancrées dans notre Constitution et d'autres instruments de droit international ratifiés par le Luxembourg.

12. Au vu des développements qui suivent, la CSL estime que tel n'est pas le cas!

3. A titre principal, la CSL met en question la nécessité de légiférer au niveau de la Constitution

3.1. Violation des principes de proportionnalité et de finalité

13. La CSL estime que la présente proposition de révision viole tant le principe de proportionnalité que le principe de finalité communs à toute règle de droit (à plus forte raison lorsqu'il s'agit de la Constitution) ayant pour objet de réduire ou de supprimer les droits fondamentaux et libertés publiques des individus. Cette violation est constatée tant par rapport aux lois d'habilitation précitées que le pays a prises par le passé – limitées dans le passé aussi bien quant à la durée et quant à son objet – que par rapport à la situation (peu comparable) d'autres pays – comme la France – auprès desquels le Luxembourg s'est inspiré pour introduire respectivement constitutionnaliser l'état d'urgence.

14. Par ailleurs, le manque de proportionnalité se manifeste également dans la mesure où le texte ne prévoit pas que l'exécutif soit obligé, avant de prendre des mesures réglementaires dérogeant à la législation en vigueur ou de déclarer l'état d'urgence, de constater une „*carence (effective) du pouvoir législatif*“ justifiant une „*délégation des pouvoirs strictement limitée quant à la durée et quant à son objet*“. On ne peut ici citer que la remarque pertinente de la Commission juridique de la Chambre des Députés dans son Rapport sur le projet de loi d'habilitation de 1990: „*Pour qu'une loi d'habilitation soit valable, il faut généralement qu'on soit en présence d'une carence du moins relative du pouvoir législatif.*“

15. Grâce à la petite taille du Luxembourg et à l'absence de forces politiques extrémistes, grâce aussi à la qualité de la communication entre les divers acteurs de la vie politique et sociale, la réactivité du Gouvernement et de la Chambre des Députés ont pratiquement toujours suffi pour répondre par la loi aux défis extérieurs comme intérieurs.

16. Voilà pourquoi la constitutionnalisation du pouvoir exorbitant de l'exécutif de légiférer en toute matière, y inclus celles qui sont réservées à la loi par la Constitution, ne se justifie pas pour la CSL.

3.2. Un état d'urgence pouvant être invoqué dans des situations hétéroclites autres que le terrorisme!

17. Tandis que la proposition de texte prévoit l'état d'urgence „*en cas de crise internationale*“ ou „*de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population*“ ou „*en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public*“ pour autant que „*la gravité de la situation et l'urgence*“ ont été constatées par le Grand-Duc, l'exposé des motifs fait référence aux „*récents attentats terroristes en France*“ et s'oriente de ce fait auprès de la proposition de révision constitutionnelle française pour modifier l'article 32, paragraphe 4 de notre Constitution.

18. Or, la CSL tient à signaler que le terme de „*terrorisme*“ n'apparaît ni dans le projet de loi français, ni dans la proposition de révision constitutionnelle luxembourgeoise, de sorte que l'état d'urgence auquel il est fait référence peut bien être déclenché dans des hypothèses qui n'ont aucun lien avec le terrorisme.

19. Si la définition du „terrorisme“ prévue à l'article L.135-1¹ du Code pénal est déjà floue et imprécise, les situations pour justifier le recours à l'état d'urgence citées à l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution tel que proposé le sont encore davantage.

20. Etant donné que les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence sont particulièrement floues, la CSL est dans l'impossibilité de savoir s'il faudra d'une mise en question du fonctionnement régulier des pouvoirs publics ou s'il suffira d'un acte de sabotage informatique, d'une simple perpétration d'une infraction de droit commun sans aucun lien avec la lutte antiterroriste ou tout simplement d'une manifestation, d'une grève de solidarité ou d'une grève générale des syndicats pour qu'on recoure à l'état d'urgence sachant que de telles actions syndicales nationales ou transfrontalières risquent de devenir de plus en plus probables étant donné que beaucoup de groupes de sociétés ont déjà ou établiront leur siège social ou une filiale au Luxembourg. Seul le Gouvernement en appréciera et c'est là où le bât blesse (cf. point 3.3 du présent avis)!

21. A titre subsidiaire, et pour autant que le législateur maintienne la matérialité du présent texte, la CSL exige la consécration dans celui-ci qu'en aucun cas, ni l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit fondamental – comme des actions syndicales nationales ou transfrontalières telles qu'énumérées ci-avant - ni une mesure de rigueur budgétaire imposée par l'Union européenne ou par d'autres organismes de droit européen et international comme le Fonds monétaire international ou la Banque centrale européenne et ayant pour objet de réduire ou de supprimer les droits sociaux fondamentaux ne puissent servir de prétexte pour le Gouvernement de déclencher l'état d'urgence.

3.3. Absence de contrôle du pouvoir exécutif

22. Par ailleurs, la proposition de texte ne prévoit ni de délimitation des trois situations mentionnées², ni, dans un premier temps, de contrôle politique exercé par le Parlement! Non seulement le Gouvernement constate lui-même l'état d'urgence, mais il juge également si les conditions prévues par la Constitution sont remplies du moins dans un premier temps où il décrète l'état d'urgence par règlement pour une durée maximale de 3 mois.

23. De plus, il n'existe aucun contrôle de constitutionnalité des règlements exceptionnels par la Cour constitutionnelle qui n'est compétente que pour contrôler la constitutionnalité des lois proprement dites.

24. Voilà pourquoi la CSL exige, à titre subsidiaire, que si jamais le Gouvernement ne veut pas renoncer au pouvoir exorbitant de légiférer dans des domaines restant à être définis davantage, il recoure comme par le passé à des lois d'habilitation qui, elles, restent largement soumises au contrôle du Parlement.

Par ailleurs, elle estime que la soumission des règlements d'exception tels que prévus dans la proposition de révision actuelle à un contrôle incident des cours et tribunaux est insuffisante parce qu'il ne permet pas à ces derniers d'abroger un tel règlement, mais seulement de le déclarer inapplicable *inter partes*.

25. Voilà pourquoi, notre chambre renvoie à son avis du 6 février 2013 relatif à la proposition de révision n° 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution dans lequel elle a non seulement fait des propositions exhaustives concernant à la fois l'intégration de nouveaux droits

1 „Tout crime et délit punissable d'un emprisonnement d'un maximum d'au moins trois ans ou d'une peine plus grave qui, par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays, une organisation ou un organisme international et a été commis intentionnellement dans le but de:

- gravement intimider une population, contraindre indûment des pouvoirs publics, une organisation ou un organisme international à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou
- contraindre indûment des pouvoirs publics, une organisation ou un organisme international à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou
- gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays, d'une organisation ou d'un organisme international.“

2 Soit la crise internationale soit l'existence de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population soit l'existence d'un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public pour autant que la gravité de la situation et l'urgence ont été constatées par le Grand-Duc.

fondamentaux et de droits sociaux, économiques et culturels dans la Constitution, mais également un réaménagement du contrôle de constitutionnalité des lois consistant à introduire tant un contrôle par voie d'action a priori – comme c'est le cas par exemple en France³ – qu'un contrôle par voie d'action a posteriori – comme c'est le cas en Allemagne, Italie, Autriche ou au Portugal.

26. En l'absence d'un contrôle de constitutionnalité des lois tel que proposé par la CSL, le Gouvernement est juge et partie à la fois pour juger le bien-fondé et l'opportunité de recourir à l'état d'urgence.

3.4. Nécessité de tenir compte de la spécificité du Luxembourg

27. Enfin, la CSL estime que le recours au niveau national à l'état d'urgence n'est pas la réponse adéquate pour lutter contre des calamités telles qu'énoncées dans le présent texte. Ceci vaut d'autant plus pour un pays exigu comme le Luxembourg qui est tributaire de la coopération internationale et européenne que ce soit au niveau politique, économique ou autre.

28. Avec la tentative de constitutionnaliser l'état d'urgence, le législateur ne créera pas davantage de moyens matériels pour lutter contre les calamités comme le terrorisme, une crise internationale ou d'autres menaces réelles pour le pays ni ne contribuera à plus forte raison à débloquer de telles situations compromettantes.

4. A titre subsidiaire, la CSL estime que la proposition de texte porte à confusion

29. A titre subsidiaire, la CSL se doit de critiquer également la compréhension et l'interaction de l'alinéa 2, d'un côté et des alinéas 4 et 5 de l'autre.

30. L'alinéa 2 contient deux phrases dont la première dispose que les règlements en vertu de l'état d'urgence ont une durée maximale de validité de trois mois et la deuxième que les règlements cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

31. La CSL juge la deuxième phrase abstruse voire même illogique dans la mesure où l'on devrait dire que non pas les règlements cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence, mais plutôt l'inverse, à savoir que „l'état d'urgence prend fin à l'expiration de la durée de validité des règlements. Aussi le texte reste-t-il muet sur la question du début de l'état d'urgence: est-ce au moment de la déclaration de l'état d'urgence ou au moment de l'adoption des règlements d'exception? Si la déclaration de l'état d'urgence précède l'adoption des règlements proprement dits, ceux-ci ont-ils un effet rétroactif pour valider éventuellement les mesures déjà prises par le Gouvernement avant l'adoption des règlements décrétant l'état d'urgence? La procédure législative normale pour tout règlement grand-ducal est-elle applicable pour des règlements d'exception comme l'obligation de saisir le Conseil d'Etat? Qui déclare l'état d'urgence: le Grand-Duc, le Premier ministre et ministre d'Etat ou le Gouvernement en conseil? De façon générale, les questions soulevées ci-avant et les réponses éventuelles – s'il en existe – risquent de mettre en question tous les travaux, discussions, rapports, avis et propositions qui ont été faits jusqu'à présent dans le cadre de la révision générale de la Constitution entamée en 2009 laquelle prévoit également un réaménagement des attributions entre le Gouvernement et le Grand-Duc.

32. Le quatrième alinéa dispose que la prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2⁴ de la Constitution. Le cinquième alinéa stipule que la loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois.

3 En France, le Conseil constitutionnel statue sur la conformité à la constitution des lois avant la 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 député ou 60 sénateurs

4 „Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.“

33. La CSL a du mal à comprendre le quatrième alinéa dans la mesure où l'on ignore à partir de quel moment l'état d'urgence peut être prorogé. La CSL suppose que la prorogation de l'état d'urgence ne peut se faire qu'au-delà de dix jours à partir de l'expiration de la durée de validité du règlement. Le texte ne souffle cependant mot sur le sort des mesures qui pourraient être prises par le Gouvernement dans le cadre de l'état d'urgence pendant la période se situant entre l'expiration de la durée de validité des règlements et les dix jours subséquents dans l'hypothèse où la Chambre des députés n'adopte pas la loi prorogeant l'état d'urgence dans les conditions fixées à l'article 114, alinéa 2 de la Constitution. Dans cette hypothèse, la CSL exige une précision dans l'article selon laquelle toutes les mesures décidées par le Gouvernement pendant ce laps de temps précité ci-avant sont nulles à partir de l'expiration de la durée de validité des règlements.

34. Voilà pourquoi la CSL propose de préciser le quatrième alinéa en lui donnant la teneur suivante: *„La prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours à compter de l'expiration de la durée de validité des règlements conformément à l'alinéa 2 du présent article ne peut être autorisée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution. Toute décision du Gouvernement prise pendant la période se situant entre l'expiration de la durée de validité des règlements et l'expiration des dix jours qui suivent est nulle et de nul effet si la loi de prorogation de l'état d'urgence n'est pas adoptée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution“.*

35. Si le dernier alinéa du paragraphe 4 dispose que la loi prorogeant l'état d'urgence ne peut dépasser une période totale de six mois, la CSL tient également à signaler que cela n'empêche pas le Gouvernement, à la fin du terme de la loi prorogeant l'état d'urgence de déclencher de nouveau l'état d'urgence par voie réglementaire en recommençant la procédure dès le début. En d'autres termes, la CSL craint fortement qu'en fonction des circonstances, l'état d'urgence ne risque de se pérenniser.

36. La CSL se doit également de soulever une question concernant la première phrase de l'alinéa 3 disposant que *„la Chambre des Députés se réunit de plein droit“*. La CSL n'est pas convaincue que cela se fasse le moment venu parce que l'on ne connaît pas les modalités selon lesquelles elle sera obligée de se réunir. Le projet de loi laisse subsister le doute lorsque dans l'exposé des motifs, il précise que *„les modalités de mise en œuvre de cette disposition devraient, le cas échéant, être précisées dans le Règlement de la Chambre des Députés.“*

37. Finalement, la CSL souhaiterait pour autant que le législateur ne retire pas la présente proposition de texte qu'un alinéa complémentaire soit inséré à l'article 32, paragraphe 4 qui rappelle que *„les mesures réglementaires prises dans le cadre de l'état d'urgence, même dérogatoires à la loi, ne peuvent pas contrevenir aux traités et conventions internationales ratifiés par le Luxembourg“*.

5. Conclusion

38. Pour toutes les raisons développées ci-avant, la CSL est au regret de vous communiquer qu'elle désapprouve la présente proposition de révision qui viole les principes de proportionnalité et de finalité par rapport à l'objectif recherché. La proposition risque de mettre en danger non seulement les libertés individuelles, mais, le cas échéant, même les droits sociaux des salariés.

39. La CSL estime par ailleurs que la présente proposition de révision constitutionnelle ne peut être isolée de la révision générale de la Constitution entamée en 2009, notamment en ce qui concerne la réorganisation des attributions entre le Gouvernement et le Grand-Duc.

Luxembourg, le 9 juin 2016

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6938/03

N° 6938³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(17.6.2016)

Par sa lettre du 3 décembre 2015, Monsieur le Premier Ministre Xavier a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet de la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

La proposition sous avis a pour objet de clarifier et d'élargir formellement les pouvoirs du Grand-Duc dans les domaines que la Constitution réserve expressément à la loi, ceci suite à des difficultés apparues dans l'interprétation du texte en vigueur et de la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc.

En effet, d'une manière générale, il était d'usage que le pouvoir législatif se borne à fixer les grands principes et que la mise en oeuvre des détails puisse être régie par le pouvoir exécutif.

Si la Cour constitutionnelle avait pendant très longtemps admis que la loi fixe les grands principes tout en laissant au pouvoir réglementaire la mise en oeuvre des détails, elle a, dans des arrêts plus récents, adopté une interprétation plus restrictive du pouvoir réglementaire découlant de l'article 32 (3) de la Constitution. D'après la haute Juridiction, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, il appartient au pouvoir législatif de fixer l'essentiel du cadrage normatif, y compris les fins et conditions suivant lesquelles les modalités moins essentielles peuvent être réglées par des règlements ou arrêts grand-ducaux.

Ces problèmes ont conduit à plusieurs reprises à un blocage dans la réalisation de certaines réformes, alors que les textes de loi n'ont pas suffisamment précisé en détail les conditions et les modalités à respecter par le Grand-Duc lors de la mise en oeuvre de son pouvoir réglementaire.

En effet, le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle rajoute qu'il faut impérativement une disposition légale particulière en vertu de laquelle le Grand-Duc peut prendre des règlements et arrêtés d'exécution d'une loi qui fait partie du domaine qui lui est réservé par la Constitution. D'après le texte proposé, cette disposition doit obligatoirement fixer le ou les objectif(s) des mesures d'exécution et seulement le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises, sans devoir fixer également les modalités des mesures d'exécution.

L'obligation de devoir spécifier les modalités des mesures d'exécution et la fixation de ses conditions devient facultative. La présente révision constitutionnelle devrait d'un côté protéger le domaine réservé à la loi tout en assurant une correcte mise en oeuvre des réformes gouvernementales.

Il échet cependant de préciser que le texte proposé pour la révision ponctuelle de la Constitution diverge en partie du texte proposé pour la nouvelle Constitution, qui prévoit que la loi doit obligatoirement fixer non seulement les objectifs, mais également les conditions des mesures d'exécution, aucune faculté n'étant laissée au législateur en ce sens.

*

La Chambre des Métiers n'a aucune observation particulière à formuler relativement à la proposition de révision de l'article 32 paragraphe 3 de la Constitution lui soumise pour avis.

Luxembourg, le 17 juin 2016

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Roland KUHN

6938/04

N° 6938⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(15.7.2016)

Par dépêche du 29 février 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de révision sous rubrique, déposée à la Chambre des députés par le député Alex Bodry lors de la séance du 20 janvier 2016.

Le texte de la proposition de révision était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire.

Le Gouvernement n'a pas pris position sur la proposition de révision au jour de l'adoption du présent avis.

Par dépêche du ministre aux Relations avec le Parlement du 25 avril 2016, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État. Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 24 juin 2016, suivis de l'avis de la Chambre des métiers, reçu par dépêche du 4 juillet 2016.

Genèse de la proposition de révision

L'article 32 de la Constitution relatif aux pouvoirs du Grand-Duc prévoit, à son paragraphe 4, dans la teneur issue de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004, le libellé suivant:

„(4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.“

La proposition de révision (doc. parl. n° 6030) portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée le 21 avril 2009 par le député Paul-Henri Meyers, reprend, à l'article 55, alinéa 2, la disposition précitée de l'article 32, paragraphe 4, actuel.

Dans son avis du 6 juin 2012 (doc. parl. n° 6030⁶), le Conseil d'État relève que le pouvoir réglementaire du Grand-Duc en cas de crise internationale répond aux conditions de mise en œuvre suivantes:

- l'hypothèse d'une crise internationale politique, militaire ou économique doit être donnée (à apprécier par l'autorité exerçant le pouvoir réglementaire);
- il doit y avoir urgence (à apprécier par l'autorité exerçant le pouvoir réglementaire);
- le pouvoir réglementaire en question s'étend à toutes les matières, y compris les matières réservées par la Constitution à la loi formelle (les règlements pris sur base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution peuvent ainsi déroger à des lois existantes);
- la durée de validité des règlements pris sur base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution est limitée à trois mois.

Le Conseil d'État a proposé d'intégrer la disposition dans un nouvel article 45 dont le paragraphe 4 aurait la teneur suivante:

„(4) En cas de crise internationale, le Chef de l'État peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.“

Dans les amendements adoptés le 15 mai 2015 (doc. parl. n° 6030¹⁴), la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle retient, sous l'amendement 27, pour le nouvel article 47 relatif au pouvoir réglementaire du Grand-Duc, un paragraphe 4 libellé comme suit:

„(4) Le Chef de l'État, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.“

Dans son commentaire, l'auteur explique qu'il entend „tenir compte de la recommandation du Conseil d'État qu'il a formulée dans son avis du 2 juillet 2013 sur le projet de loi relative à la Protection nationale (doc. parl. n° 6475⁴), à savoir qu'il faut „mettre à profit la révision constitutionnelle en cours (doc. parl. n° 6030) pour adapter la Constitution afin qu'une solution comparable à celle de l'article 32(4) – qui ne vise que les crises internationales – soit dédiée aux crises ayant un caractère exclusivement national“ “.

Il ajoute que „le texte amendé se rapproche le plus possible de la définition de la notion de „crise“ inscrite dans le projet de loi précité. Outre le cas d'urgence, il faut qu'il existe une certaine gravité autorisant le Chef de l'État à prendre des règlements dérogatoires à des dispositions légales existantes, règlements qui devront être proportionnés à la situation de crise. À noter à cet égard que le pouvoir exécutif sera à l'avenir, tout comme le pouvoir législatif, tenu au respect de la clause transversale introduite dans la nouvelle Constitution (cf. amendement 17)“.

Dans l'avis précité du 2 juillet 2013, le Conseil d'État avait proposé de définir le concept de crise dans les termes suivants: „tout événement qui, par sa nature ou par ses effets, porte préjudice aux intérêts vitaux ou aux besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population, qui requiert des décisions urgentes et qui exige une coordination au niveau national des actions du Gouvernement, des administrations, des services et organismes relevant des pouvoirs publics, et, si besoin en était, également au niveau international“.

Selon la proposition de révision sous avis, l'article 32, paragraphe 4, devrait recevoir la teneur suivante:

„En cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population, le Grand-Duc, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes. Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence. En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois“.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de révision sous examen, la commission parlementaire a décidé „au vu des récents attentats terroristes en France, de procéder à une révision ponctuelle et anticipée de l'article 32, paragraphe 4“.

Le texte de la proposition de révision sous rubrique diffère sur plusieurs aspects de la formulation du nouvel article 47, paragraphe 4, du projet d'une nouvelle Constitution (cf. doc. parl. n° 6030¹⁴). Il ajoute à l'hypothèse de la crise internationale le cas de figure „de crise grave de nature purement nationale“, pour reprendre les termes utilisés par l'auteur dans le commentaire. Par ailleurs, sont prévus des critères pour adopter les mesures réglementaires. Le texte proposé règle encore la durée de l'état dit „d'urgence“ et le rôle de la Chambre des députés.

Le concept d'état de crise: un examen de droit comparé

Le Conseil d'État relève que l'auteur de la proposition de révision n'a pas pris l'option d'ajouter le qualificatif de „nationale“ à celui de „internationale“, figurant déjà à l'article 32, paragraphe 4, pour déterminer la crise. Certains des concepts utilisés par l'auteur, à savoir ceux de „menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population“, sont repris de la proposition que le Conseil d'État avait faite dans son avis du 2 juillet 2013 sur le projet de loi relative à la Protection nationale (doc. parl. n° 6475⁴). Le Conseil d'État signale toutefois que le texte sous examen fait référence, dans la dernière phrase de l'alinéa 1^{er}, au „cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public“ et introduit, à l'alinéa 2, portant sur la durée de validité des mesures, le concept d'état d'urgence absent de la définition à l'alinéa 1^{er}.

Circonscrire l'état de crise nationale est un exercice délicat et lourd de conséquences. La formulation doit être réfléchie et cohérente. La difficulté de cet exercice est mise en évidence par la diversité des choix opérés dans les ordres constitutionnels d'autres États européens et la disparité des formulations retenues.

La Constitution française vise, à l'article 16, la menace grave et immédiate contre les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux et ajoute le critère de l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. Elle prévoit en outre, à l'article 36, la proclamation de l'état de siège, sans apporter la moindre précision¹. La révision constitutionnelle, engagée fin 2015 et abandonnée en mars 2016, visait à ajouter un article 36-1 contenant une référence à l'état d'urgence proprement dit².

¹ Constitution française:

„**Art. 16.** Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.“

„**Art. 36.** L'état de siège est décrété en Conseil des ministres.

Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.“

² Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, n° 3381 (ayant prévu e.a. l'insertion d'un article 36-1 dans la Constitution française), Texte proposé:

„**Art. 36-1.** L'état d'urgence est déclaré en conseil des ministres, sur tout ou partie du territoire de la République, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

La loi fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre pour prévenir ce péril ou faire face à ces événements.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Celle-ci en fixe la durée.“

La Constitution espagnole consacre à l'article 116 les concepts de l'„état d'alerte“ (*estado de alarma*), de l'„état d'exception“ (*estado de excepción*) et de l'„état de siège“ (*estado de sitio*)³. Le contenu de ces concepts est précisé dans la loi organique 4/1981 du 1^{er} juin 1981 sur les états d'alerte, d'exception et d'urgence⁴.

Au Portugal, la Constitution retient également, à l'article 19, les concepts d'état de siège et d'urgence et distingue trois situations: l'agression externe, la menace grave ou perturbation de l'ordre constitutionnel démocratique ou encore la calamité publique⁵.

La Constitution grecque envisage, à l'article 44, paragraphe 1^{er}, les cas exceptionnels d'une nécessité extrêmement urgente et imprévue et, à l'article 48, paragraphe 1^{er}, l'hypothèse de la guerre, de mobi-

3 „**Art. 116.** (1) Une loi organique réglementera l'état d'alerte, l'état d'exception et l'état de siège, ainsi que les compétences et les limitations correspondantes.

(2) L'état d'alerte sera déclaré par le Gouvernement par un décret pris en Conseil des Ministres pour une période maximum de quinze jours. Il en sera rendu compte au Congrès des députés qui se réunira immédiatement à cet effet et sans l'autorisation duquel ce délai ne pourra être prorogé. Le décret déterminera le territoire auquel s'appliquent les effets de la déclaration.

(3) L'état d'exception sera déclaré par le Gouvernement par un décret pris en Conseil des Ministres, après autorisation du Congrès des députés. L'autorisation et la proclamation de l'état d'exception devront déterminer expressément les effets de celui-ci, le territoire auquel il s'applique et sa durée, qui ne pourra pas excéder une période de trente jours, renouvelable pour la même durée et dans les mêmes conditions.

(4) L'état de siège sera déclaré à la majorité absolue du Congrès des députés sur la proposition exclusive du Gouvernement. Le Congrès déterminera le territoire auquel il s'applique, sa durée et ses conditions.

(5) On ne pourra procéder à la dissolution du Congrès aussi longtemps que sera en vigueur l'état d'alerte, l'état d'exception ou l'état de siège. Les Chambres seront automatiquement convoquées au cas où elles ne seraient pas en session. Leur fonctionnement, ainsi que celui des autres pouvoirs constitutionnels de l'État, ne pourra pas être interrompu tant que seront en vigueur les états mentionnés.

Lorsque le Congrès aura été dissous ou que son mandat aura expiré et que se produit l'une ou l'autre des situations donnant lieu à l'un des états indiqués, les compétences du Congrès seront assumées par sa Députation permanente.

(6) La déclaration de l'état d'alerte, de l'état d'exception et de l'état de siège ne modifiera pas le principe de la responsabilité du Gouvernement et de ses agents reconnu dans la Constitution et dans les lois.“

4 <https://www.boe.es/buscar/pdf/1981/BOE-A-1981-12774-consolidado.pdf>

5 Constitution portugaise:

„**Art. 19. Suspension de l'exercice des droits**

(1) Les organes de souveraineté ne peuvent, conjointement ou séparément, suspendre l'exercice des droits, des libertés et des garanties, sauf en cas d'état de siège ou d'état d'urgence, déclarés dans les formes prévues par la Constitution.

(2) L'état de siège ou l'état d'urgence ne peuvent être déclarés, sur la totalité ou sur une partie du territoire national, que dans les cas d'agression effective ou imminente par des forces étrangères, de grave menace ou de perturbation de l'ordre constitutionnel démocratique ou de calamité publique.

(3) L'état d'urgence est déclaré quand les faits répondant aux conditions indiquées au paragraphe précédent présentent un degré de gravité moindre. Il ne peut provoquer la suspension que de quelques droits, libertés et garanties susceptibles d'être suspendus.

(4) Le choix de l'état de siège ou de l'état d'urgence, ainsi que leur déclaration et leur exécution, doivent respecter le principe de la proportionnalité. Leur étendue, leur durée et les moyens utilisés doivent être limités au strict nécessaire pour le rapide rétablissement de la normalité constitutionnelle.

(5) La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence est dûment motivée et énonce les droits, les libertés et les garanties dont l'exercice est suspendu. Elle ne peut porter sur une période supérieure à quinze jours, ou à la durée légale quand elle est consécutive à la déclaration de guerre, sans préjudice des éventuelles prorogations pour une période limitée et de la même façon.

(6) La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence ne peut en aucun cas porter atteinte au droit à la vie, à l'intégrité physique, à l'identité de la personne, à la capacité civile et à la citoyenneté, au principe de non-rétroactivité de la loi pénale, au droit des inculpés à la défense et à la liberté de conscience et de religion.

(7) La déclaration d'état de siège ou d'état d'urgence ne peut modifier la normalité constitutionnelle que dans les conditions prévues par la Constitution et par la loi. Elle ne peut notamment remettre en cause l'application des normes constitutionnelles relatives à la compétence et au fonctionnement des organes de souveraineté et du gouvernement des régions autonomes ou les droits et immunités de leurs membres.

(8) La déclaration de l'état de siège ou de l'état d'urgence confère aux autorités la compétence leur permettant de prendre les mesures nécessaires et appropriées au rapide rétablissement de la normalité constitutionnelle.“

Les dispositions de l'article 19 ont été précisées par la loi 44/86 du 30 septembre 1986 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence.

lisation en raison de dangers extérieurs ou d'une menace imminente pour la sûreté nationale ainsi que le cas où un mouvement armé tendrait au renversement du régime démocratique⁶.

Le premier amendement à la Constitution irlandaise a introduit, en 1939, une référence à différentes situations proches de l'état d'urgence⁷.

La Constitution suisse prévoit, à l'article 185, les mesures à prendre en cas de troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure⁸.

En Belgique, ordre constitutionnel de référence pour le Luxembourg, la Constitution ne prévoit aucune disposition relative à l'état d'urgence pour faire face à une situation de crise, mais le législateur peut déléguer au Roi de larges pouvoirs, en adoptant des lois de „pouvoirs spéciaux“ ou de „pouvoirs extraordinaires“. Il s'agit du système connu au Luxembourg, avant les révisions de 2004, sous le terme des lois dites „d'habilitation“.

Aux Pays-Bas, la Constitution consacre le concept d'état d'exception en relation avec le maintien de la sécurité extérieure ou intérieure⁹.

6 Constitution grecque:

„**Art. 44.** (1) Dans des cas exceptionnels d'une nécessité extrêmement urgente et imprévue, le président de la République peut, sur proposition du Conseil des ministres, édicter des actes de contenu législatif. Ces actes sont soumis à la Chambre des députés pour ratification, selon les dispositions de l'article 72, paragraphe 1^{er} (*discussion et vote en assemblée plénière*), dans les quarante jours à compter de leur édicition ou dans les quarante jours à compter de la convocation de la Chambre en session. S'ils ne sont pas soumis à la Chambre dans les délais ci-dessus ou s'ils ne sont pas ratifiés par elle dans les trois mois à partir de leur dépôt, ils deviennent caducs pour l'avenir.“

„**Art. 48.** (1) En cas de guerre, de mobilisation en raison de dangers extérieurs ou d'une menace imminente pour la sûreté nationale, ainsi que dans le cas où un mouvement armé tendant au renversement du régime démocratique se manifeste, la Chambre des députés, par une résolution prise sur proposition du Gouvernement, met en application, sur l'ensemble ou une partie du territoire, la loi sur l'état de siège, institue des tribunaux d'exception et suspend l'application de l'ensemble ou d'une partie des dispositions des articles 5 paragraphe 4 (*liberté de déplacement*), 6 (*arrestations*), 8 (*création de juridictions extraordinaires*), 9 (*perquisitions domiciliaires*), 11 (*réunions en plein air*), 12 paragraphes 1^{er} à 4 (*association de personnes*), 14 (*liberté de la presse*), 19 (*secret des lettres*), 22 paragraphe 3 (*conventions collectives*), 23 (*libertés syndicales*), 96 paragraphe 4 (*tribunaux militaires*) et 97 (*tribunaux compétents pour juger des crimes et délits*). Le président de la République publie la résolution de la Chambre des députés.

Par cette même résolution de la Chambre est fixée la durée de la mise en vigueur des mesures imposées, qui ne peut excéder quinze jours.“

7 Le texte initial de la Constitution de l'Irlande, article 28, paragraphe 3, point 3, est le suivant: „*Nothing in this Constitution shall be invoked to invalidate any law enacted by the Oireachtas which is expressed to be for the purpose of securing the public safety and the preservation of the State in time of war or armed rebellion, or to nullify any act done or purporting to be done in time of war or armed rebellion in pursuance of any such law.*“

L'ajout par l'amendement de 1939 a la teneur suivante: „*In this sub-section 'time of war' includes a time when there is taking place an armed conflict in which the State is not a participant but in respect of which each of the Houses of the Oireachtas shall have resolved that, arising out of such armed conflict, a national emergency exists affecting the vital interests of the State and 'time of war or armed rebellion' includes such time after the termination of any war, or of any such armed conflict as aforesaid, or of an armed rebellion, as may elapse until each of the Houses of the Oireachtas shall have resolved that the national emergency occasioned by such war, armed conflict, or armed rebellion has ceased to exist.*“

8 Constitution fédérale de la Confédération suisse:

„**Art. 185. Sécurité extérieure et sécurité intérieure**

(1) Le Conseil fédéral prend des mesures pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse.

(2) Il prend des mesures pour préserver la sécurité intérieure.

(3) Il peut s'appuyer directement sur le présent article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps.

(4) Dans les cas d'urgence, il peut lever des troupes. S'il met sur pied plus de 4.000 militaires pour le service actif ou que cet engagement doive durer plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit être convoquée sans délai.“

9 Constitution du Royaume des Pays-Bas:

„**Art. 103.** (1) La loi détermine les cas dans lesquels l'état d'exception, à désigner comme tel par la loi, peut être proclamé par décret royal aux fins du maintien de la sécurité extérieure ou intérieure; elle règle les conséquences.

(2) Il peut, à cette occasion, être dérogé aux dispositions de la Constitution concernant les compétences des administrations des communes, des provinces et des waterings, aux droits fondamentaux réglés aux articles 6, pour autant qu'il s'agit de l'exercice en dehors de bâtiments et de lieux fermés du droit décrit dans ce dernier article, 7, 8, 9, 12, paragraphe 2, et 13, ainsi qu'aux dispositions de l'article 113, paragraphes 1^{er} et 3.

(3) Immédiatement après la proclamation de l'état d'exception, puis, tant que celui-ci n'a pas été levé par décret royal, chaque fois qu'ils le jugent nécessaire, les États généraux décident du maintien de l'état d'exception; ils délibèrent et statuent en la matière réunis en une seule assemblée.“

La Constitution italienne ne prévoit pas non plus de dispositif spécifique sur les situations de crise. La loi n° 225 du 24 février 1992 portant institution du service national de protection civile permet au Conseil des ministres de déclarer l'état d'urgence, non seulement pour faire face aux catastrophes naturelles, mais aussi lorsque d'„autres événements“ requièrent des „moyens et pouvoirs extraordinaires“. Des décrets-lois, qui permettent au Gouvernement de légiférer à titre provisoire à la place du Parlement dans les cas d'urgence, ont été utilisés pendant les années 70 et au début des années 80 pour lutter contre les groupes terroristes.

Au Royaume-Uni, qui ne connaît pas de constitution écrite, une série de lois antiterroristes ont été adoptées depuis 2000. La loi de 2004 sur les „événements civils imprévus“ permet à la Reine de décréter l'urgence mais la Chambre des communes doit approuver cette décision dans un délai de sept jours¹⁰. L'état de „emergency“ est défini par référence aux dangers pour le bien-être de l'homme ou de l'environnement, dangers de guerre ou de menace terroriste¹¹.

Au regard de l'histoire allemande, la Loi fondamentale ne connaît pas de disposition sur l'état d'urgence. L'article 91 envisage toutefois l'hypothèse du danger „für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“¹². L'article 87a de la Loi fondamentale

10 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/pdfs/ukpga_20040036_en.pdf

11 „Meaning of „emergency“

(1) In this Part „emergency“ means

(a) an event or situation which threatens serious damage to human welfare in a place in the United Kingdom,
(b) an event or situation which threatens serious damage to the environment of a place in the United Kingdom, or
(c) war, or terrorism, which threatens serious damage to the security of the United Kingdom.

(2) For the purposes of subsection (1)(a) an event or situation threatens damage to human welfare only if it involves, causes or may cause

(a) loss of human life,
(b) human illness or injury,
(c) homelessness,
(d) damage to property,
(e) disruption of a supply of money, food, water, energy or fuel,
(f) disruption of a system of communication,
(g) disruption of facilities for transport, or
(h) disruption of services relating to health.

(3) For the purposes of subsection (1)(b) an event or situation threatens damage to the environment only if it involves, causes or may cause

(a) contamination of land, water or air with biological, chemical or radioactive matter, or
(b) disruption or destruction of plant life or animal life.

(4) A Minister of the Crown, or, in relation to Scotland, the Scottish Ministers, may by order

(a) provide that a specified event or situation, or class of event or situation, is to be treated as falling, or as not falling, within any of paragraphs (a) to (c) of subsection (1);
(b) amend subsection (2) so as to provide that in so far as an event or situation involves or causes disruption of a specified supply, system, facility or service
(i) it is to be treated as threatening damage to human welfare, or
(ii) it is no longer to be treated as threatening damage to human welfare.

(5) The event or situation mentioned in subsection (1) may occur or be inside or outside the United Kingdom.“

12 Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne:

„Art. 91. (1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen und des Bundesgrenzschutzes anfordern.

(2) Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen. Die Anordnung ist nach Beseitigung der Gefahr, im übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben. Erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen; Satz 1 und Satz 2 bleiben unberührt.“

autorise le gouvernement fédéral à recourir à l'armée pour protéger des objectifs civils et à lutter contre des insurgés organisés et armés militairement¹³.

Pour les mêmes raisons historiques, la Constitution autrichienne ne contient pas non plus de référence à l'état d'urgence.

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit à son article 15, paragraphe 1^{er}, „l'état d'urgence“ compris comme „danger public menaçant la vie de la nation“¹⁴. Dans ces cas, la Convention reconnaît aux gouvernements des États parties, dans des circonstances exceptionnelles, la faculté de déroger, de manière temporaire, limitée et contrôlée, à certains droits et libertés garantis par la Convention.

La détermination de l'état de crise et de l'urgence

Au regard des approches variées dans les ordres constitutionnels des différents États européens, le Conseil d'État voudrait présenter les observations suivantes par rapport au texte qui lui est soumis pour avis.

Il marque son accord avec l'introduction d'une référence à l'état de crise nationale, entendue comme une menace pour les intérêts vitaux de la population. Sont visées des situations nécessitant des mesures exceptionnelles et d'urgence de protection civile à la suite de catastrophes naturelles, d'accidents industriels, de problèmes sanitaires, de difficultés d'approvisionnement, de maintien des services publics etc. Le Conseil d'État est conscient que la formulation figurant dans la proposition de révision est reprise de l'avis du Conseil d'État du 2 juillet 2013 sur le projet de loi relative à la Protection nationale (doc. parl. n° 6475⁴). Il est vrai que cette formulation peut être sujette à critique en ce qu'elle opère une distinction, difficile à saisir, entre les „intérêts vitaux“ et les „besoins essentiels“. Les termes de „intérêts vitaux“ et „besoins essentiels“ ne sont pas complémentaires. Le terme de „intérêts vitaux“ est assurément plus restrictif que celui de „besoins essentiels“. Cette flexibilité dans l'application du dispositif est accentuée par la référence aux besoins essentiels d'une „partie de la population“. Le Conseil d'État propose de réfléchir sur une formulation plus stricte retenant comme critère les intérêts vitaux; ce choix présenterait encore l'avantage d'être plus proche du libellé de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui vise la „vie de la nation“.

Le Conseil d'État a toutefois des réserves sérieuses par rapport à l'introduction du concept de „péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public“. Cette référence est discutable à plusieurs titres. L'ordre public constitue une notion juridique, aux contours des plus vagues, qui se prête à des lectures diverses. En matière pénale, l'ordre public est affecté par chaque infraction et ne saurait être limité à la catégorie d'infractions graves, tels les actes terroristes que l'auteur de la proposition de révision semble avoir eu en vue. D'abord, le dispositif légal luxembourgeois permet de répondre à des situations de ce genre. En tout cas, l'auteur de la proposition de révision omet de donner la moindre motivation quant à la nécessité d'étendre l'article 32, paragraphe 4, à la sauvegarde de l'ordre public. Le Conseil d'État de relever que la proposition de révision va de pair avec une série de réformes législatives portant

13 Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne:

„Art. 87a. (...)“

(4) *Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen.*“

14 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales:

„Art. 15. *Déroptions en cas d'urgence*“

(1) En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.“

Dans l'arrêt du 1^{er} juillet 1961, *Lawless c/ Irlande*, la Cour européenne des Droits de l'homme a circonscrit l'article 15 en ces termes: „dans le contexte général de l'article 15 de la Convention, le sens normal et habituel des mots „en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation“ est suffisamment clair; ils désignent, en effet, une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État“.

modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle visant à renforcer les moyens de lutte contre des formes nouvelles de criminalité et concrètement le terrorisme¹⁵. Le Conseil d'État note ensuite que, parmi tous les ordres juridiques de référence, seule la France avait envisagé de consacrer dans la Constitution l'état d'urgence au regard de la menace terroriste. Tant l'Allemagne, que la Belgique, pourtant durement frappée, les Pays-Bas, l'Autriche et les États scandinaves considèrent que le dispositif législatif et réglementaire „normal“ suffit pour contrer ce type de menace. S'ajoute à cela que la référence à l'état d'urgence, conçu comme risque de menace grave pour l'ordre public, ne donne sens que si la finalité est de déroger, fût-ce temporairement, aux règles normales en matière de maintien de l'ordre public, de missions policières, d'application de la procédure pénale et, plus généralement, du respect des droits fondamentaux. Or, ainsi que cela est précisé dans le commentaire, l'auteur de la proposition de révision exclut – et le Conseil d'État ne peut qu'approuver cette lecture – toute atteinte aux droits fondamentaux.

Dans ces conditions, le Conseil d'État insiste à voir omettre la seconde phrase de l'alinéa 1^{er}. Cet ajout n'est pas justifié par l'inadaptation ou l'insuffisance des instruments et mécanismes consacrés dans le dispositif légal actuel ou à intégrer dans celui-ci.

Le Conseil d'État a encore des doutes sérieux sur l'efficacité du mécanisme envisagé au regard de la portée des mesures d'exception qui pourront être prises. La proposition de révision donne le signal erroné que les règles traditionnelles de l'État de droit ne suffiraient pas pour maintenir l'ordre public et risquera d'être perçue comme le passage de l'impératif de la sauvegarde des libertés publiques et des droits fondamentaux à celui du maintien de la sécurité publique.

Dans la même logique, le Conseil d'État propose d'omettre le terme d'„état d'urgence“ figurant aux alinéas 3 et 4. Ce concept a une connotation juridique et politique très lourde; il désigne une „situation dans laquelle les pouvoirs de police administrative se trouvent renforcés et élargis pour faire face soit à un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit à des événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamité publique; situation pouvant ou non résulter de circonstances exceptionnelles et dont l'existence justifie que l'administration, sous réserve de l'appréciation du juge, passe outre certains délais ou exigences de forme ou de procédure“¹⁶.

Le constat de l'urgence constitue, déjà dans le texte actuel, la condition de l'extension du pouvoir réglementaire. L'auteur de la proposition de révision précise cette condition en mettant l'accent sur l'obligation du Grand-Duc de constater l'urgence. Ce constat revêt un aspect formel en ce sens qu'il y aura lieu de le relever dans le règlement à adopter. Il aura surtout un aspect substantiel en ce que l'urgence pourra être contestée devant le juge. L'auteur ajoute au constat de l'urgence celui de la gravité de la situation. Le Conseil d'État approuve toute formulation qui souligne le caractère exceptionnel du pouvoir réglementaire prévu au paragraphe 4 de l'article 32, même si, dans la pratique, la portée propre de ce critère par rapport à la nécessité d'une menace réelle et à l'urgence d'agir reste difficile à cerner.

Le Conseil d'État s'est encore interrogé sur l'utilité et la portée d'une loi cadre mettant en œuvre l'article 32, paragraphe 4. Un avantage d'une telle loi pourrait consister dans la clarification de la procédure que le Grand-Duc devra respecter ou encore dans la détermination, *a priori*, des mesures qu'il pourra adopter. Un tel cadre législatif risque toutefois de ne pas être adapté aux circonstances en ce qu'il est illusoire de prévoir, à l'avance, toutes les mesures qui s'imposeront. La garantie escomptée risque encore de se révéler inefficace en ce que le recours à des mesures réglementaires d'exception se rapprochera du droit commun. Enfin, un tel cadre légal s'articule mal avec le mécanisme prévu dans le texte sous examen destiné à sauvegarder les attributions de la Chambre des députés.

15 Cf. la loi du 18 décembre 2015 modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en œuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies (Mém. A n° 250, 2015, p. 6156).

Cf. le projet de loi n° 6921 portant 1) modification du Code d'instruction criminelle, 2) modification de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, 3) adaptation de la procédure pénale face aux besoins liés à la menace terroriste.

16 Gérard Cornu: *Vocabulaire juridique*

Le constat de „crise“ et la durée de la mesure

Dans le régime actuel, le règlement adopté au titre de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution est limité à trois mois. Le texte ne prend pas en compte l'hypothèse de perte de la raison d'être de la mesure à la suite de la cessation de l'état d'urgence. De même, n'est pas prévue une prorogation de l'état d'urgence ni de la mesure réglementaire. Le Grand-Duc pourra toutefois, à tout moment, adapter les mesures ou y mettre un terme. De même, la Chambre des députés a le droit de légiférer dans les matières faisant l'objet des mesures réglementaires.

Dans le texte tel que proposé, on peut opérer une distinction entre deux aspects: le dispositif prévu assigne à la mesure réglementaire une durée maximale de trois mois et ajoute que la mesure „prend fin en même temps que prend fin l'état d'urgence“. L'alinéa 4 limite l'état d'urgence à dix jours et prévoit qu'il ne peut être prorogé que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2, de la Constitution.

L'articulation entre les deux limites dans le temps – la durée de la mesure en tant que telle et la durée de l'urgence – n'est pas évidente.

Deux lectures sont possibles.

Dans une première lecture, proche des textes et de la pratique actuels, le constat de l'existence d'une crise internationale ou „nationale“, de la gravité de la situation et de l'urgence se fait au moment de l'adoption du règlement et dans le règlement sous la forme d'un visa.

Ce mécanisme est logique dans l'optique d'un règlement valant pour trois mois. Le constat intervient au regard d'un „état des lieux“ au moment de l'adoption du règlement. La durée maximale du règlement est de trois mois. Rien n'empêchera au demeurant le Grand-Duc, soit de prévoir un délai plus court, soit d'abroger le règlement avant l'expiration du délai de trois mois. De même, on peut envisager que la Chambre des députés légifèrera sur la question avant l'expiration du délai de trois mois.

Il est vrai que l'insertion d'une période de dix jours, à l'issue de laquelle l'état d'urgence prend fin, s'articule mal avec le système ainsi décrit.

Dans une seconde lecture, plus proche du libellé du nouveau dispositif, il y aura deux étapes, marquées par deux actes.

Dans un premier temps, le Grand-Duc constatera que les conditions pour déclencher le pouvoir réglementaire d'exception sont données:

- existence d'une crise internationale ou „nationale“;
- gravité de la situation; et
- urgence à agir.

Ce constat préalable lui permet, par la suite, d'adopter les mesures réglementaires d'exception.

Le Conseil d'État comprend que le constat de l'existence des conditions doit être visé dans l'acte réglementaire. Le constat ne peut toutefois pas être absorbé par l'acte réglementaire, sinon l'acte de prorogation de l'état d'urgence à l'expiration du délai de dix jours est difficile à concevoir. Juridiquement, la prorogation de l'état d'urgence est différente de la prorogation éventuelle des mesures qui, de toute façon, ont vocation à s'appliquer, dans un premier temps, pour trois mois.

La disposition sous examen ne donne pas d'indication sur la procédure ou l'acte formel de constat de l'état d'urgence ni sur celui du constat éventuel de la fin de cet état avant l'expiration du délai de dix jours.

Le Conseil d'État conçoit que si le Grand-Duc constate la cessation de l'état d'urgence, il mettra simplement un terme au règlement adopté sur la base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution.

Le rôle de la Chambre des députés

Le texte sous examen n'impose pas le constat formel d'une carence du pouvoir législatif ou encore de l'impossibilité, voire de l'inefficacité, de suivre la procédure législative normale pour répondre à la situation qui se présente. Le Conseil d'État est toutefois d'avis que ce constat constitue la condition préalable de toute initiative de la part du pouvoir réglementaire et qu'elle est inhérente au système prévu. L'urgence à agir ne saurait se concevoir dans une situation où le pouvoir législatif est en mesure de réagir en temps utile aux problèmes qui se posent.

Le dispositif proposé prévoit que la Chambre des députés devra intervenir pour proroger l'état d'urgence, mais n'envisage pas qu'elle puisse intervenir de suite si le constat en tant que tel est controversé ou si l'urgence a disparu avant l'expiration du délai de dix jours. L'alinéa 3 du paragraphe 4, tel que proposé, vise à assurer que la Chambre des députés reste „opérationnelle“, mais ne prévoit pas de procédure lui permettant de mettre un terme au règlement adopté par le Grand-Duc en constatant qu'il n'y a plus état d'urgence, que la mesure n'est pas ou n'est plus appropriée ou qu'il n'y a pas ou qu'il n'y a plus menace réelle pour la population, voire que la menace s'est encore aggravée et que les mesures sont à adapter en conséquence. L'intervention de la Chambre des députés, par la voie législative, est toutefois difficile à concevoir compte tenu des délais.

Pour ce qui est de la prorogation de l'état d'urgence, le Conseil d'État relève le caractère ambigu de la formule „la prorogation de l'état d'urgence (...) ne peut être autorisée que par une loi ...“. Quels seront la nature et le contenu de cette loi? La procédure d'adoption devrait suivre le droit commun, ce qui implique un avis du Conseil d'État et le principe du double vote. Si la Chambre des députés intervient par une loi, pourquoi ne pourrait-elle pas adopter dans une loi les mesures qui s'imposent, reprenant ainsi les missions qui sont les siennes? Elle pourra à tout moment mettre un terme à une telle loi.

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée du terme „autorisée“. Ici encore, deux lectures sont possibles.

Dans une première interprétation, la Chambre des députés autorisera le pouvoir réglementaire à maintenir le constat de l'état d'urgence qui est à la base du règlement adopté. Le pouvoir exécutif resterait l'auteur du constat qui se prolonge dans le temps. Il pourrait adapter la mesure réglementaire, voire y mettre un terme, selon son appréciation de la situation. Dans cette logique, le dernier alinéa signifierait que la durée maximale de l'autorisation serait limitée à six mois, mais ne saurait être compris en ce sens que la Chambre des députés aura décidé que l'état d'urgence serait prorogé jusqu'à l'expiration de ce terme.

Selon une seconde lecture, c'est la Chambre des députés qui constatera elle-même que la situation, à la base des mesures d'exception, est toujours donnée, se substituant ainsi au Grand-Duc. Le constat ne sera plus celui du Grand-Duc, autorisé à le maintenir, mais il sera opéré par la Chambre des députés sous la forme d'une loi adoptée dans les conditions de l'article 114 de la Constitution. Cette seconde lecture serait la plus cohérente avec le système envisagé. Dans cette lecture, le terme „autorisation“ est pourtant inapproprié, étant donné que l'auteur du constat change.

Il est clair que le refus d'autorisation par la Chambre des députés aura pour conséquence que le règlement, tout en étant adopté pour trois mois, perdra sa base juridique et cessera d'avoir des effets si une loi de prorogation n'est pas adoptée. Le vote de la loi de prorogation, par contre, aura pour effet de „valider“ ou d'„entériner“ le constat du Grand-Duc à la base du dispositif réglementaire et de maintenir ainsi la base du règlement qui restera un acte du Grand-Duc. Le constat de l'état d'urgence par le Grand-Duc visé au préambule du règlement sera maintenu, tel quel, en vertu de l'autorisation de la prorogation votée par la Chambre des députés. L'autorisation aura ainsi pour effet pratique de maintenir le règlement qui aura une durée de validité maximale de trois mois. Le dernier alinéa prévoit que la durée de la prorogation ne peut dépasser six mois. Sachant que le règlement a une durée de validité de trois mois, il faut envisager une prorogation du règlement. Le Grand-Duc prorogerait le règlement sur la base non pas d'un constat qu'il aura opéré lui-même, mais sur la base d'une autorisation de la Chambre des députés.

Le Conseil d'État pose la question de l'adaptation du contenu du règlement en fonction de l'évolution de la situation, voire d'une mise à terme anticipée. La Chambre des députés n'aura pas d'impact sur le contenu du règlement, alors que son rôle se limite à maintenir le constat de l'état d'urgence. Logiquement, le Grand-Duc restera compétent pour adapter les mesures. Il devrait pouvoir en réduire la portée ou y mettre un terme, en considération de l'évolution de la situation, même si son appréciation de la cessation de l'état d'urgence marque la fin des effets de la loi qui peut proroger cette situation jusqu'à six mois. Les textes tels que formulés n'excluent pas davantage que le Grand-Duc pourra renforcer le dispositif réglementaire dans la mesure où il procédera à une nouvelle appréciation qui pourra se différencier de celle faite initialement. Il est vrai qu'un tel renforcement du dispositif pourra ne pas correspondre à l'appréciation de la situation que la Chambre des députés avait en vue au moment de voter la loi de prorogation. Le vote de cette loi ne devrait d'ailleurs pas empêcher la Chambre des députés de légiférer dans le domaine couvert par les mesures d'exception et de „rapatrier“ ainsi les compétences. Se pose la question des effets d'une telle loi „ordinaire“ portant sur les matières objets des règlements sur la loi de prorogation du constat de l'état d'urgence et des droits du Grand-Duc. En

exerçant ses fonctions législatives, la Chambre des députés a mis en évidence qu'elle est en mesure d'exercer ses compétences et que la nécessité d'une intervention du pouvoir réglementaire d'exception n'est plus donnée. De l'avis du Conseil d'État, l'adoption de lois ordinaires devrait ainsi marquer la fin de l'état d'urgence au sens de la disposition sous examen, même si la loi de prorogation n'est pas formellement abrogée. Si les règlements sont maintenus et s'ils entrent en conflit avec la loi, le juge les écartera en application des règles sur la hiérarchie des normes en vertu de l'article 95 de la Constitution. Il est vrai que, dans la pratique, l'application de ce mécanisme pourra s'avérer plus délicate si la loi que la Chambre des députés adopte ne porte que sur certains aspects de la matière objet des règlements.

Le recours à l'instrument de la loi pour autoriser la prorogation de l'état d'urgence n'est pas sans poser des problèmes d'ordre technique. Il s'agira d'une loi sans aucune portée normative qui n'est pas sans rappeler les anciennes lois d'habilitation. L'adoption de la loi suivra la procédure traditionnelle, avec nécessité de prendre l'avis du Conseil d'État et la dispense du second vote constitutionnel, procédure qui risquera pourtant de se révéler inadaptée dans un contexte d'urgence. Le Conseil d'État est à se demander si l'acte de prorogation ne pourrait pas prendre une forme autre que la loi à l'instar de l'acte du Grand-Duc qui constate que la situation visée à l'article 32, paragraphe 4, est donnée.

Le Conseil d'État voudrait encore soulever la question de savoir si la Chambre des députés peut formellement revenir sur la prorogation de l'état d'urgence „autorisée“ par la loi visée à l'alinéa 4. Une telle loi devra-t-elle également pouvoir être adoptée sous les conditions de l'article 114 de la Constitution? Faudra-t-il donner la priorité au parallélisme des formes ou le retour au „droit commun“ pourra-t-il être décidé à la majorité simple?

La fixation de la durée de la prorogation de l'état d'urgence à six mois pose également problème, étant donné que ce terme dépasse celui de la durée maximale de la mesure. Dans la logique de l'analyse qui précède, il appartient au pouvoir réglementaire de proroger le dispositif en ajoutant un nouveau terme de trois mois.

Le Conseil d'État relève que l'auteur de la proposition de révision semble avoir voulu s'inspirer du régime appliqué en France. Or, en France, tant la procédure que la nature des actes sont différents¹⁷. L'état d'urgence est déclaré par un décret du Président. Ce décret déclenche l'application de la loi

¹⁷ Loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence:

„L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

Article unique.

I.– Est prorogé pour une durée de deux mois, à compter du 26 mai 2016, l'état d'urgence:

- déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et le décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955
- et prorogé par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, puis par la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

II. – Il peut y être mis fin par décret en conseil des ministres avant l'expiration de ce délai. En ce cas, il en est rendu compte au Parlement.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.“

n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence¹⁸. Le système français n'est pas fondé sur l'idée d'une habilitation constitutionnelle de l'exécutif. La durée d'application de la loi de 1955 recouvre la durée de la première proclamation de l'état d'urgence. Après cette première période, la loi intervient pour proroger, non pas l'état d'urgence en tant que tel, mais l'application de la loi de 1955.

Autant le Conseil d'État comprend le souci de l'auteur de la proposition de révision de sauvegarder les droits de la Chambre des députés, autant il se doit de relever que l'articulation des deux limites, durée du règlement et durée de l'état d'urgence, sera difficile à mettre en œuvre. La juxtaposition de trois termes, dix jours, puis six mois pour l'état d'urgence et trois mois pour la durée de validité du règlement, sera source de difficultés dans la mise en pratique.

L'alinéa 3 du nouveau paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution, introduit par la proposition de révision sous avis, prévoit que „la Chambre des Députés se réunit de plein droit“ et qu'elle „ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence“. Le Conseil d'État signale qu'il n'y a pas d'intervalle pendant lequel la Chambre des députés ne se trouve pas en session et qu'il est inutile de prévoir qu'en cas de crise la Chambre des députés se réunit de plein droit. De même, sous l'égide de la Constitution actuelle, il est difficile de concevoir qu'une Chambre des députés dissoute reprend ses fonctions. L'interférence avec des élections nouvelles et l'entrée en fonction de la Chambre des députés issue de ces élections posera problème. Une autre question concernera les pouvoirs de la Chambre des députés qui aura repris ses fonctions.

La portée du pouvoir réglementaire

Dans les mécanismes sur l'état de crise ou l'état d'urgence dans les différents États européens, deux effets peuvent être distingués. D'abord, un effet sur la séparation des pouvoirs en ce sens que l'exécutif assume, fût-ce temporairement et sous contrôle du parlement et des juges, des pouvoirs qui relèvent, en temps ordinaire, du législateur. Ensuite, un effet sur le dispositif constitutionnel, en particulier sur les droits fondamentaux et les libertés publiques dont la sauvegarde peut être temporairement restreinte.

Dans la logique du système actuel de l'article 32, paragraphe 4, le dispositif constitutionnel sous examen a pour objectif d'étendre le domaine du pouvoir réglementaire qui peut intervenir, même dans une matière réservée à la loi, et déroger aux lois existantes. L'auteur de la proposition de révision explique que „les règlements d'exception prévus par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution peuvent ainsi déroger à des dispositions internationales. Ce constat découle de l'application du principe de la hiérarchie des normes“. Le Conseil d'État rappelle que l'article 113 de la Constitution prévoit que „aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue“ et qu'il serait incohérent de prévoir dans une disposition sur l'état d'urgence la possibilité de déroger aux garanties constitutionnelles. La même

¹⁸ Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955:

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre, du ministre de l'intérieur et de la garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu le code civil, notamment son article 1^{er};

Vu la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée instituant un état d'urgence;

Vu l'urgence;

Le conseil des ministres entendu,

Décète:

Article 1

L'état d'urgence est déclaré, à compter du 14 novembre 2015, à zéro heure, sur le territoire métropolitain et en Corse.

Article 2

Il emporte pour sa durée application du 1° de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955 susvisée.

Article 3

Le présent décret entrera en vigueur à compter du 14 novembre 2015, à zéro heure.

Article 4

Le Premier ministre, la garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre de l'intérieur sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française et entrera immédiatement en vigueur.“

conclusion vaut *a fortiori*, au regard des règles sur la hiérarchie des normes, pour le respect des dispositions du droit européen et international, en particulier de celles portant sur les droits fondamentaux.

D'après le texte proposé, le Grand-Duc pourra prendre toutes les mesures appropriées. La seule limite prévue par le texte est celle du caractère approprié de ces mesures. Ainsi que le Conseil d'État l'analysera dans la suite du présent avis, il appartiendra au juge de vérifier *ex post* le respect de ce critère. L'appréciation du caractère approprié de la mesure se fait par rapport à l'analyse d'une menace réelle „pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population“ ou du „péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public“. Alors que le texte proposé vise expressément les intérêts et besoins d'une partie de la population, il ne prévoit pas expressément la possibilité d'une limitation de la mesure en termes géographiques ou par rapport à un groupe de personnes. De même, les mesures dérogatoires au droit commun nécessaires pour le maintien de l'ordre public ont vocation à revêtir une portée très générale. Le Conseil d'État considère que, dans la logique de l'adoption de mesures appropriées aux nécessités de la situation, des limitations d'ordre territorial, matériel ou personnel devraient être prévues.

Dans une optique de hiérarchie des normes, la dérogation à une loi existante ne peut pas signifier dérogation aux normes supra-légales, qu'elles soient constitutionnelles ou supranationales. Le Conseil d'État conçoit que si l'état d'urgence devait être conçu comme justifiant des dérogations aux garanties constitutionnelles, il faudrait le prévoir expressément. Il n'est toutefois pas indispensable de consacrer une limite „négative“ qui résulte clairement de la détermination „positive“ de la portée de la mesure réglementaire.

Cette analyse ne constitue toutefois qu'une réponse incomplète à la question de la sauvegarde des droits fondamentaux et des libertés publiques. En effet, nombre de dispositions constitutionnelles en cause envisagent expressément des limitations à apporter par la loi. D'autres droits ont vocation à être organisés ou mis en œuvre par la loi. Le droit européen et international admet également des restrictions à certains droits justifiés dans une société démocratique. Le domaine de prédilection de telles mesures restrictives est constitué par le droit pénal et le droit administratif. Le Conseil d'État envisage les hypothèses de restrictions apportées à la liberté de mouvement, d'atteintes à la protection de la vie privée ou de mise en cause de certaines garanties procédurales de nature administrative ou judiciaire. Se pose dès lors la question de l'adéquation et de la proportionnalité des limites apportées aux droits et libertés individuels et celle de la préservation d'un noyau dur de certains droits. L'application du critère de proportionnalité sera bien sûr fonction de la gravité de la situation et de l'urgence à agir.

Deux solutions peuvent être envisagées. Le constituant pourra considérer qu'il appartiendra au juge, dont le rôle fait l'objet du dernier point du présent avis, de développer la portée et les critères de son contrôle. Le contrôle juridictionnel répondra au même régime que celui appliqué pour toute limitation d'un droit constitutionnel. On peut également considérer qu'il serait indiqué de consacrer, dans le mécanisme de l'état d'urgence, un renvoi aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité. Cette solution peut se justifier par le caractère exceptionnel du mécanisme de l'état d'urgence et les pouvoirs exorbitants par rapport au droit commun conférés au Grand-Duc. La formule pourrait utilement s'inspirer de celle consacrée par la Cour constitutionnelle pour les limites apportées à l'égalité de traitement selon laquelle les mesures doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but. Cette solution aurait un double effet de prévention en ce sens que le pouvoir réglementaire se verra fixer des limites à ne pas dépasser mais aussi de sanction en ce sens que le juge pourra se baser sur des critères consacrés pour opérer son contrôle *ex post*.

Le contrôle juridictionnel

La question de la portée des mesures réglementaires pose à son tour celle du contrôle juridictionnel. En ce qui concerne la base juridique du contrôle du règlement, le Conseil d'État exclut le recours à l'article 95^{ter} de la Constitution. Même si les mesures réglementaires interviennent dans un domaine relevant normalement de la loi, voire dans une matière réservée à la loi, il s'agit formellement de règlements adoptés par le Grand-Duc qui ne revêtent pas la nature d'arrêtés-lois. Le contrôle judiciaire s'exercera à travers l'exception d'illégalité au sens de l'article 95 de la Constitution ou par le recours direct devant le juge administratif consacré à l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Dans cette dernière voie de droit, le juge administratif va exercer un contrôle de légalité au regard des critères d'incompétence, d'excès et de détournement de pouvoir, de violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés.

L'article 95 de la Constitution instaure un contrôle dit de légalité du règlement; or, la loi, au sens formel du terme, fait évidemment défaut dans les règlements adoptés au titre de l'article 32, paragraphe 4, ce qui ne devrait pas porter à conséquence. En effet, le concept de loi doit être entendu dans un sens substantiel et inclut toutes les normes supérieures, qu'elles soient de nature constitutionnelle ou supranationale¹⁹. Il est évident que le juge ne pourra pas se référer à la loi, dès lors que le règlement aura pour vocation à intervenir dans le domaine de la loi, voire à déroger à des lois existantes.

La question de la portée du contrôle, au titre de l'article 95 de la Constitution, est délicate. Le juge va-t-il se limiter à un contrôle d'ordre formel en vérifiant si le Grand-Duc a relevé les conditions prévues à l'article 32, paragraphe 4, ou va-t-il étendre son examen à l'appréciation correcte du cas de crise, de l'urgence et de la mesure adoptée? Si le législateur suit la suggestion du Conseil d'État d'insérer une référence au caractère nécessaire, adéquat et proportionnel de la mesure, le respect de ces critères devrait pouvoir être l'objet d'un contrôle juridictionnel. Il devrait en aller de même du contrôle de l'urgence, même si, à l'heure actuelle, les juridictions judiciaires et administratives adoptent des positions divergentes quant au contrôle de l'urgence dans les règlements ordinaires adoptés sans consultation du Conseil d'État. Plus délicate est la question du contrôle de la situation de crise nationale, si le constat opéré par le Grand-Duc est sujet à discussion. Cette analyse implique l'examen de situations factuelles qui relèvent d'un très large pouvoir d'appréciation de l'auteur de la mesure et soulèvent le problème de l'analyse dans le temps, à la date d'adoption de la mesure ou à la date du jugement.

Ces conclusions peuvent être discutées si on admet que le constat de la gravité de la situation et de l'urgence à agir est opéré par la loi de la Chambre des députés qui a „autorisé“ la „prorogation de l'état d'urgence“. Ce constat échappe à un contrôle de légalité du règlement au titre de l'article 95 de la Constitution. Peut-on envisager un renvoi préjudiciel en contrôle de constitutionnalité au titre de l'article 95^{ter} de la Constitution? Un tel contrôle peut également porter sur des lois adoptées à la majorité renforcée. Se pose toutefois la question de la portée du contrôle du juge constitutionnel. La loi de prorogation de l'état d'urgence n'a pas de contenu normatif dont la constitutionnalité pourra être analysée. La Cour constitutionnelle opère son contrôle *in abstracto* et peut difficilement entrer dans une évaluation de la situation au moment de l'adoption de la loi en question. Cette analyse vient renforcer les interrogations du Conseil d'État quant au recours à la loi comme instrument par lequel la Chambre des députés préserve ses droits dans le cadre de l'article sous examen.

Dans le cas de figure de la crise internationale, le contrôle juridictionnel, au demeurant hypothétique, ne soulève pas de difficulté majeure, alors que le pouvoir réglementaire est déclenché soit sur la base de résolutions des Nations Unies, soit de décisions de l'Union européenne ou d'une situation économique ou financière indiscutable. La situation se présentera en des termes différents pour la crise nationale. Elle revêtira une acuité toute particulière si l'examen doit se faire par rapport à la préservation de l'ordre public.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 juillet 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

¹⁹ „Le pouvoir d'écarter l'applicabilité d'un acte réglementaire considéré comme contraire à la Constitution appartient à tout juge, par application de l'article 95 de la Constitution qui, il est vrai, ne confère un tel pouvoir aux tribunaux qu'en cas de contrariété d'un règlement ou arrêté général ou local à la loi, mais qui est applicable, *a fortiori*, en cas de contrariété d'un acte réglementaire à une disposition constitutionnelle.“ (Cour administrative, 8 décembre 2011, 28818C)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6894/05, 6938/3A

**N^{os} 6894⁵
6938^{3A}**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

* * *

CORRIGENDUM DU DOCUMENT PARLEMENTAIRE 6938³

(21.9.2016)

Ce document annule et remplace le document parlementaire 6983³.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS SUR LA PROPOSITION DE REVISION DE LA CONSTITUTION n° 6894

(17.6.2016)

Par sa lettre du 3 décembre 2015, Monsieur le Premier Ministre Xavier a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet de la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

La proposition sous avis a pour objet de clarifier et d'élargir formellement les pouvoirs du Grand-Duc dans les domaines que la Constitution réserve expressément à la loi, ceci suite à des difficultés apparues dans l'interprétation du texte en vigueur et de la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc.

En effet, d'une manière générale, il était d'usage que le pouvoir législatif se borne à fixer les grands principes et que la mise en oeuvre des détails puisse être régie par le pouvoir exécutif.

Si la Cour constitutionnelle avait pendant très longtemps admis que la loi fixe les grands principes tout en laissant au pouvoir réglementaire la mise en oeuvre des détails, elle a, dans des arrêts plus récents, adopté une interprétation plus restrictive du pouvoir réglementaire découlant de l'article 32 (3) de la Constitution. D'après la haute Juridiction, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, il appartient au pouvoir législatif de fixer l'essentiel du cadrage normatif, y compris les fins et conditions suivant lesquelles les modalités moins essentielles peuvent être réglées par des règlements ou arrêts grand-ducaux.

Ces problèmes ont conduit à plusieurs reprises à un blocage dans la réalisation de certaines réformes, alors que les textes de loi n'ont pas suffisamment précisé en détail les conditions et les modalités à respecter par le Grand-Duc lors de la mise en oeuvre de son pouvoir réglementaire.

En effet, le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle rajoute qu'il faut impérativement une disposition légale particulière en vertu de laquelle le Grand-Duc peut prendre des règlements et arrêtés d'exécution d'une loi qui fait partie du domaine qui lui est réservé par la Constitution. D'après le texte proposé, cette disposition doit obligatoirement fixer le ou les

objectif(s) des mesures d'exécution et seulement le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises, sans devoir fixer également les modalités des mesures d'exécution.

L'obligation de devoir spécifier les modalités des mesures d'exécution et la fixation de ses conditions devient facultative. La présente révision constitutionnelle devrait d'un côté protéger le domaine réservé à la loi tout en assurant une correcte mise en oeuvre des réformes gouvernementales.

Il échet cependant de préciser que le texte proposé pour la révision ponctuelle de la Constitution diverge en partie du texte proposé pour la nouvelle Constitution, qui prévoit que la loi doit obligatoirement fixer non seulement les objectifs, mais également les conditions des mesures d'exécution, aucune faculté n'étant laissée au législateur en ce sens.

*

La Chambre des Métiers n'a aucune observation particulière à formuler relativement à la proposition de révision de l'article 32 paragraphe 3 de la Constitution lui soumise pour avis.

Luxembourg, le 17 juin 2016

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Roland KUHN

6938/05

N° 6938⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendement adopté par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (9.11.2016).....	1
2) Texte coordonné.....	5

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(9.11.2016)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir un amendement à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté dans sa réunion du 9 novembre 2016 ainsi qu'un texte coordonné reprenant l'amendement proposé (les modifications sont reprises en caractères gras).

*

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

A travers les propositions d'amendement, la commission a en partie tenu compte des remarques du Conseil d'Etat formulées dans son avis du 15 juillet 2016. Elle partage pour l'essentiel l'analyse juridique développée par la Haute Corporation.

Toutefois, avant de passer à la présentation de l'amendement, la commission tient à signaler qu'en écrivant que „L'auteur de la proposition de révision explique que „les règlements d'exception prévus par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution peuvent ainsi déroger à des dispositions internationales. (...)“ „, le Conseil d'Etat a fait une citation erronée de la phrase suivante figurant dans le commentaire de l'article unique: „Les règlements d'exception prévus par l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution peuvent ainsi déroger à des dispositions légales existantes, mais non pas à la Constitution et aux Conventions internationales. (...)“

En outre, la commission ne peut pas entièrement se rallier à l'affirmation du Conseil d'Etat qu'en cas de crise internationale, le pouvoir réglementaire est déclenché „soit sur la base de résolutions des Nations Unies, soit de décisions de l'Union européenne ou d'une situation économique ou financière indiscutable“. Elle se doit de rappeler que dans le passé (de 1915 jusqu'à 2003 par le biais des lois dites „loi d'habilitation“ et depuis la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004 sur la base du

paragraphe 4 de l'article 32¹⁾), le pouvoir réglementaire d'exception n'a jamais été invoqué sur la base de résolutions des Nations Unies ou de décisions de l'Union européenne, mais seulement dans le contexte d'une crise économique internationale. Les pouvoirs exorbitants de l'Exécutif se sont toujours limités au domaine économique et financier.

En ce qui concerne plus particulièrement la notion de „crise internationale“, elle considère qu'elle n'est pas plus précise que celle de crise nationale. Il restera donc toujours une certaine marge d'appréciation dans ces deux notions. L'interprétation de la disposition constitutionnelle devra se faire de façon restrictive, alors qu'elle est dérogoire aux règles normalement applicables en la matière. Elle se fera sous le contrôle des juges.

Par ailleurs, la commission note que le Conseil d'Etat émet des réserves sérieuses par rapport à l'introduction du concept de „péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public“ et insiste à voir omettre la seconde phrase de l'alinéa 1^{er}.

Or, de l'avis de la commission, il ne semble pas être évident que les actes terroristes soient couverts par les hypothèses d'état de crise internationale ou nationale. Par conséquent, elle décide, par souci de sécurité juridique, de maintenir ledit concept comme troisième cas de figure, sauf à remplacer le terme „ordre public“, jugé trop vaste, par celui de „sécurité publique“. L'ordre public, constituant un ensemble de règles obligatoires permettant la vie en société, couvre des notions comme la tranquillité, la sécurité et salubrité publiques. En faisant seulement référence à la sécurité publique, la commission entend restreindre le champ d'application de l'état de crise.

Etant donné que la crise nationale peut revêtir soit la forme de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population, soit celle de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, il est proposé d'intégrer l'hypothèse „de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique“ dans la première phrase.

Suite à la reformulation de la première phrase, la commission décide, par souci de lisibilité, de faire du bout de phrase „même dérogoires à des lois existantes“ une phrase à part. Il devient, sous une forme légèrement modifiée, la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}.

En réponse à la question soulevée par le Conseil d'Etat si l'acte de prorogation ne pourrait pas prendre une autre forme qu'une loi, la commission signale que le recours à l'instrument de la loi pour autoriser la prorogation de l'état de crise constitue le seul acte garantissant un contrôle juridictionnel. Une motion ou une résolution constituent des actes politiques n'ayant aucun effet juridique. Le texte est donc maintenu dans sa mouture initiale.

Quant aux délais de trois mois pour la validité des mesures réglementaires et de dix jours pour la prorogation de l'état de crise, il y a lieu de noter qu'il n'existe pas de lien direct entre ceux-ci. Les règlements d'exception ont une durée de validité de trois mois (à moins que le Gouvernement n'ait prévu une durée plus courte), même si l'état de crise n'est pas prorogé par la Chambre des Députés au-delà de dix jours. La seule conséquence de la non-prorogation de l'état de crise réside dans l'interdiction pour le Gouvernement de prendre de nouvelles mesures réglementaires. Des situations peuvent se présenter où les effets des mesures (par exemple gel de comptes bancaires) doivent perdurer au-delà de l'état de crise voire même au-delà de la durée de validité maximale de trois mois des mesures réglementaires. Dans ce dernier cas, elles doivent être reprises dans une loi.

A rappeler dans ce contexte que la Chambre des Députés ne délègue pas ses compétences législatives durant l'état de crise au pouvoir exécutif. Elle continue donc de disposer de la plénitude de ses pouvoirs, y compris en matière législative. Par conséquent, elle peut à tout moment se substituer à la matière réglementaire édictée en fonction de l'habilitation constitutionnelle, sans toutefois se prononcer *ex post* sur les mesures d'exception prises par l'Exécutif. L'omission d'une approbation législative des mesures exceptionnelles s'inscrit dans la ligne de conduite préconisée par le Conseil d'Etat. En vertu du principe du parallélisme des formes, elle ne pourra cependant pas abroger les règlements grand-ducaux pris sur base de l'article 32, paragraphe 4. En cas de désapprobation des mesures réglementaires, elle pourra soit demander leur retrait ou modification au Gouvernement, soit prendre une initiative législative.

1 A noter que jusqu'à ce jour, seulement deux règlements grand-ducaux ont été pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4, à savoir:

1. le règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia dans le contexte de la crise financière et économique intervenue fin 2008 et,
2. le règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia.

Amendement

L'article unique est amendé comme suit:

„**Article unique.** – Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(4) En cas de crise internationale ~~ou~~, de menaces réelles pour les intérêts vitaux ~~ou les besoins essentiels~~ de tout ou partie de la population ~~ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique~~, le Grand-Duc, après avoir constaté ~~la gravité de la situation et~~ l'urgence ~~résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés~~, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires ~~appropriées, même déroga-~~ ~~toires à des lois existantes~~. ~~Elles peuvent déroger à des lois existantes. Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.~~

~~Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.~~

~~Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.~~

~~La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle~~ La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état ~~d'urgence de crise~~. ~~En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.~~

La prorogation de l'état ~~d'urgence de crise~~ au-delà de dix jours ne peut être ~~autorisée~~ décidée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

~~La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois.~~ “

Commentaire

La commission propose d'apporter les modifications suivantes au texte initial:

- Dans son avis, le Conseil d'Etat propose d'omettre le terme d'„état d'urgence“ au motif qu'il a une connotation juridique et politique très lourde.

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat et remplace la notion d'„état d'urgence“ par celle d'„état de crise“.

- Le Conseil d'Etat émet des critiques à l'égard de la première phrase de l'alinéa 1^{er} en ce qu'elle fait une distinction entre les „intérêts vitaux“ et les „besoins essentiels“, distinction qui est, à ses yeux, difficile à cerner. Il donne à considérer que ces termes ne sont pas complémentaires et que ceux d'„intérêts vitaux“ sont décidément plus restrictifs que ceux de „besoins essentiels“. Il note par ailleurs qu'en faisant référence aux besoins essentiels d'une „partie de la population“, cette flexibilité gagne en importance. Il propose dès lors de prévoir une formulation plus stricte retenant comme critère les intérêts vitaux. Ce libellé se rapprocherait au surplus de celui de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme visant la „vie de la nation“.

Reconnaissant la pertinence de ces remarques, la commission propose de faire abstraction des termes „besoins essentiels“.

Etant donné que les trois cas de figure précités comportent implicitement la gravité, une référence à la gravité de la situation paraît superflète. La commission suggère partant de supprimer le bout de phrase „la gravité de la situation et“.

Quant au rôle de la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat note que le texte n'impose pas le constat formel d'une carence du pouvoir législatif ou de l'impossibilité voire de l'inefficacité de suivre la voie législative ordinaire pour répondre à la situation qui se présente. Or, il est d'avis que ce constat constitue la condition préalable de toute initiative du pouvoir réglementaire et qu'elle est inhérente au système prévu. Le pouvoir exécutif ne saurait se prévaloir de l'urgence dans le cas où le pouvoir législatif serait en mesure de réagir en temps utile aux problèmes qui se posent.

Afin de donner une suite favorable à l'observation faite par le Conseil d'Etat, la commission propose de compléter le texte de la proposition de révision par une disposition afférente. Ainsi, il est précisé que l'urgence doit résulter de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés. En d'autres termes, il faut que la procédure législative normale s'avère trop longue pour réagir à la situation qui se présente – qu'il existe en quelque sorte une carence du pouvoir législatif justifiant une initiative de l'Exécutif.

- Il est inséré un nouvel alinéa 2 disposant, entre autres, que les mesures d'exception doivent être „nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi“.

Ainsi, la commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de consacrer, dans le mécanisme de l'état de crise, un renvoi aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité en prévoyant une formule qui pourrait utilement s'inspirer de celle consacrée par la Cour constitutionnelle pour les limites apportées à l'égalité de traitement selon laquelle les mesures doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but.

En outre, la précision figurant dans le commentaire de l'article unique, à savoir que les règlements d'exception ne peuvent pas déroger à la Constitution et aux Conventions internationales, est insérée dans le corps même de la proposition de révision. Référence est toutefois faite aux „traités internationaux“ au lieu des „Conventions internationales“ constituant une notion étrangère à la Constitution. Qui plus est, il est opté pour une formulation positive.

- Il est proposé de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 2 initial (devenant le nouvel alinéa 3) „Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.“ Il se peut en effet que les mesures d'exception doivent encore perdurer, bien que l'état de crise n'existe plus. Pour plus de détails, il est renvoyé aux observations préliminaires.
- Etant donné que le renforcement du pouvoir exécutif au détriment du pouvoir législatif pourrait comporter le risque d'éventuels abus de l'Exécutif, il est proposé de maintenir la disposition prévoyant que la Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

La première et la troisième phrase de l'alinéa 3 initial (devenant le nouvel alinéa 4) sont supprimées, étant donné qu'elles suscitent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses.

- La commission se doit de constater que le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée du terme „autorisée“. A ses yeux, deux lectures sont possibles.

Dans une première interprétation, la Chambre des Députés autorisera le pouvoir réglementaire à maintenir le constat de l'état d'urgence qui est à la base du règlement adopté. Le pouvoir exécutif resterait l'auteur du constat qui se prolonge dans le temps. Il pourrait adapter la mesure réglementaire voire y mettre un terme, selon son appréciation de la situation. Dans cette logique, le dernier alinéa signifierait que la durée maximale de l'autorisation serait limitée à six mois, mais ne saurait être compris en ce sens que la Chambre des Députés aura décidé que l'état d'urgence serait prorogé jusqu'à l'expiration de ce terme.

Selon une seconde lecture, c'est la Chambre des Députés qui constatera elle-même que la situation, à la base des mesures d'exception, est toujours donnée, se substituant ainsi au Grand-Duc. Le constat ne sera plus celui du Grand-Duc, autorisé à le maintenir, mais il sera opéré par la Chambre des Députés sous la forme d'une loi adoptée dans les conditions de l'article 114 de la Constitution. Cette seconde lecture serait la plus cohérente avec le système envisagé. Il relève que dans ce cas, le terme „autorisation“ est toutefois inapproprié, étant donné que l'auteur du constat change.

La commission tient à souligner que c'est dans l'esprit de la deuxième lecture faite par le Conseil d'Etat que la proposition de révision a été rédigée. Elle propose partant de remplacer le terme „autorisée“ par celui de „décidée“.

- De l'avis du Conseil d'Etat, la juxtaposition de trois termes, dix jours, puis six mois pour l'état d'urgence et trois mois pour la durée de validité du règlement, sera source de difficultés dans la mise en pratique.

Reconnaissant la pertinence de cette remarque, la commission propose d'omettre l'alinéa *in fine* initial. Pour ce qui est de l'interaction des délais de trois mois et de dix jours, il est renvoyé aux observations préliminaires.

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués.

Le Président de la Chambre des Députés,
Mars DI BARTOLOMEO

*

TEXTE COORDONNE

Article unique. – Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(4) En cas de crise internationale ~~ou~~, de menaces réelles pour les intérêts vitaux ~~ou les besoins essentiels~~ de tout ou partie de la population ~~ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique~~, le Grand-Duc, après avoir constaté ~~la gravité de la situation et~~ l'urgence ~~résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés~~, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires ~~appropriées, même dérogatoires à des lois existantes~~. Elles peuvent déroger à des lois existantes. ~~Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.~~

Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. ~~Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.~~

~~La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle~~ La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état ~~d'urgence de crise~~. ~~En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.~~

La prorogation de l'état ~~d'urgence de crise~~ au-delà de dix jours ne peut être ~~autorisée~~ décidée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

~~La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois.~~“

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6938/06

N° 6938⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution**

* * *

AVIS COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT

(6.12.2016)

Par dépêche du 9 novembre 2016, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'un amendement à la proposition de révision sous rubrique, adopté par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle dans sa réunion du 9 novembre 2016.

Le texte de l'amendement était accompagné d'observations préliminaires et d'un commentaire.

Au jour de l'adoption du présent avis, le Gouvernement n'a pas pris position sur l'amendement, tout comme il n'avait pas pris position sur la proposition de révision initiale.

Dans son avis du 15 juillet 2016, le Conseil d'État avait formulé certaines critiques par rapport à la proposition de révision, émis des suggestions et soulevé des demandes de précision. L'amendement fournit, en partie, des réponses à ces considérations. Les auteurs de l'amendement expliquent les raisons des choix opérés, tant pour le maintien de certains libellés que pour les modifications proposées. Le Conseil d'État n'entend pas reprendre le détail des commentaires de son avis antérieur. Il croit toutefois utile de prendre position sur les réponses que les auteurs de l'amendement proposent aux problèmes qu'il avait soulevés et de suggérer, le cas échéant, une solution alternative.

Dans son avis précité du 15 juillet 2016, le Conseil d'État avait formulé des interrogations quant aux termes retenus dans la proposition pour circonscrire l'état de crise „nationale“. Les auteurs de l'amendement maintiennent le libellé initialement proposé, sauf à omettre la référence à une menace pour les besoins essentiels de la population. Le Conseil d'État marque son accord avec la suppression de cette référence qui répond à ses interrogations quant à une portée trop large du champ de la nouvelle disposition sous examen. Certes, la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale maintient, dans la définition de la crise, figurant à l'article 2, la référence aux „besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population“. Retenir une définition plus stricte de la notion de crise dans la Constitution n'encourt aucune critique d'incohérence, étant donné que la loi précitée du 23 juillet 2016 relève du droit ordinaire, alors que l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution permettra d'adopter des mesures d'exception.

Le Conseil d'État relève, dans la même logique, que la loi vise le „préjudice“ porté aux „intérêts vitaux“, alors que la disposition constitutionnelle retient la condition plus stricte de „menaces réelles“ pour ces intérêts vitaux.

Les auteurs de l'amendement exposent encore les raisons pour lesquelles ils maintiennent la formule „menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population“ de préférence à celle de „crise nationale“ suggérée par le Conseil d'État, en mettant en relief le caractère peu précis du concept de „crise“. Le Conseil d'État peut rejoindre les auteurs de l'amendement dans ces considérations. Il note toutefois que le terme de „crise internationale“, introduit dans l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution par la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004, est maintenu. Ce qui plus est, les auteurs de l'amendement remplacent le terme de „état d'urgence“ par celui de „état de crise“ qui se décline logiquement en crise internationale et interne.

Le Conseil d'État se demande si la formulation suivante pour l'alinéa 1^{er} ne serait pas de nature à garantir la cohérence des concepts tout en répondant au souci de précision exprimé par les auteurs de l'amendement:

„En cas de crise internationale ou de crise nationale consistant dans des menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, ...“

Le Conseil d'État peut également suivre le raisonnement des auteurs de l'amendement quand ils proposent de supprimer la référence au constat par le Grand-Duc de la gravité de la situation étant donné que les cas de figure déclenchant les mesures d'urgence „comportent implicitement la gravité“. D'ailleurs, en toute logique, l'attribution de pouvoirs exceptionnels au Grand-Duc est fondée sur l'urgence d'agir face à une menace grave et compte tenu de la lenteur de la procédure législative normale. La gravité de la situation est inhérente à la nécessité d'agir dans l'urgence.

Dans l'avis précité du 15 juillet 2016, le Conseil d'État avait émis des réserves sérieuses par rapport à l'introduction du concept de „péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public“ et suggéré au Constituant de renoncer à ce cas de figure. La commission parlementaire expose que „il ne semble pas être évident que les actes terroristes soient couverts par les hypothèses d'état de crise internationale ou nationale. Par conséquent, elle décide, par souci de sécurité juridique, de maintenir ledit concept comme troisième cas de figure, sauf à remplacer le terme „ordre public“, jugé trop vaste, par celui de „sécurité publique“. Le Conseil d'État prend acte du choix du Constituant de maintenir ce troisième cas de figure, choix qui relève de son pouvoir d'appréciation politique. Il reconnaît que le concept de „sécurité publique“ est plus précis et plus restrictif que celui de „ordre public“. Il peut encore suivre les auteurs de l'amendement dans leur option d'intégrer la référence à la „sécurité publique“ dans la détermination de l'état de crise au niveau interne plutôt que d'en faire un cas d'ouverture à des mesures d'urgence particulier.

Le respect du choix du Constituant n'interdit toutefois pas au Conseil d'État de s'interroger sur la portée des termes „péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique“. Il comprend la formulation proposée en ce sens qu'un acte voire plusieurs actes portant atteinte à la sécurité publique doivent avoir été commis et qu'une simple menace ne suffit pas. Ces atteintes doivent revêtir un certain degré de gravité. Elles impliquent un péril, c'est-à-dire créent un danger. Le péril est qualifié d'„imminent“, concept différent du qualificatif de „réelle“ utilisé en relation avec la menace pour les intérêts vitaux. L'objet de ce péril imminent n'est toutefois pas précisé. S'agit-il d'un péril pour l'État et ses institutions, ce qui permettrait de démarquer ce cas de figure de celui de la menace pour les intérêts vitaux de la population? Le danger porte-t-il, une nouvelle fois, sur la sécurité publique, ce qui signifie que le péril réside dans la reproduction d'atteintes qui se sont déjà produites? Le Conseil d'État est conscient que la formulation proposée trouve son origine dans la loi française modifiée n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence qui ne précise pas non plus sur quoi porte le péril¹. L'application qu'a connue ce texte en France, en particulier au cours des derniers temps, permet la lecture que le péril doit porter sur la sécurité publique au sens de risque imminent de nouvelles atteintes à la sécurité publique.

En réponse à l'observation faite par le Conseil d'État dans son avis du 15 juillet 2016 que le texte de la proposition n'impose pas le constat formel d'une carence du pouvoir législatif ou de l'impossibilité voire de l'inefficacité de suivre la voie législative ordinaire, les auteurs de l'amendement proposent de définir l'urgence en relation avec „l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés“. Le Conseil d'État approuve cette précision. Il relève que désormais un lien étroit est établi entre le constat de l'urgence et la carence objective du pouvoir législatif. Un autre cas d'urgence ne peut plus être envisagé, y compris en cas de crise internationale. Reste la question de l'appréciation du délai approprié dans lequel la Chambre devrait agir. Il est vrai que l'appréciation de cette condition laisse une certaine latitude au pouvoir réglementaire. En effet, la carence ne se résume pas à une impossibilité pour la Chambre de siéger. Qu'en est-il si elle entame ou peut entamer une procédure législative qui n'aboutit pas ou risque de ne pas aboutir assez vite? Le Conseil d'État pourrait

1 Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (telle qu'elle a été modifiée):

„Art. 1^{er}. L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, (...), soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.“

concevoir une action immédiate du pouvoir réglementaire, quitte à admettre que les règlements cessent d'avoir effet dès lors que la procédure législative a abouti.

Le Conseil d'État marque son accord avec l'introduction de la double réserve que les mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux. Ces ajouts et précisions répondent aux suggestions qu'il avait émises dans son avis du 15 juillet 2016.

Les auteurs de l'amendement maintiennent la fixation de la durée de validité des règlements à trois mois. Ils omettent la seconde limite consistant à faire cesser ces mesures une fois que l'état d'urgence (lisez: l'état de crise) a pris fin. Le Conseil d'État rappelle que, dans son avis du 15 juillet 2016, il a considéré que le règlement, tout en étant adopté pour trois mois, perd sa base juridique et cesse d'avoir des effets si une loi de prorogation (de l'état de crise) n'est pas adoptée. Dans la logique du Conseil d'État, l'indication que la mesure cesse d'avoir effet une fois que l'état de crise prend fin relevait de l'évidence et ne devait pas être rappelée. L'omission, par les auteurs de l'amendement, de cette limite revêt toutefois une signification différente, étant donné qu'il s'agit de garantir le maintien de la mesure réglementaire au-delà de dix jours, et cela malgré l'omission de la Chambre de voter une loi de prorogation. Le Conseil d'État a du mal à suivre cette logique. La non-prorogation de l'état de crise n'a pas seulement pour effet d'interdire au Grand-Duc d'adopter de nouvelles mesures réglementaires. Elle affecte encore les mesures prises dont le maintien ne peut plus se justifier au regard des critères de nécessité et d'adéquation, l'état de crise ayant cessé. Dans l'hypothèse où la majorité au sein de la Chambre renonce à recourir aux moyens de contrôle sur le Gouvernement afin de l'obliger à mettre un terme au règlement, ce dernier continuera à avoir des effets, malgré l'omission de la Chambre de proroger l'état de crise. Selon le commentaire, „des situations peuvent se présenter où les effets des mesures doivent perdurer au-delà de l'état de crise“ et les auteurs de l'amendement de citer le gel des comptes bancaires. Le Conseil d'État, outre qu'il relève que cette considération est plus pragmatique que juridique, met en doute la nécessité avancée par la commission parlementaire en relation avec l'exemple cité. En effet, le droit commun permet de prendre, immédiatement, toutes les mesures financières que requièrent la situation ou les obligations internationales du Luxembourg². Au regard de ces considérations, le Conseil d'État marque sa préférence pour le maintien de la seconde phrase du troisième alinéa du texte initialement proposé.

Le Conseil d'État approuve la suppression de la phrase que „la Chambre des Députés se réunit de plein droit“ et de la précision que „En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus“, sauvegardes des prérogatives de la Chambre qu'il avait qualifiées d'inutiles dans son avis du 15 juillet 2016.

Le remplacement de la formule „la prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par une loi“ par les termes „ne peut être décidée que par une loi“ est de nature à répondre aux interrogations du Conseil d'État sur le rôle assumé par la Chambre. Le Conseil d'État rappelle qu'il avait retenu, dans son avis du 15 juillet 2016, le terme de „constat“ par la Chambre. Le Conseil d'État renvoie à la teneur des lois françaises de prorogation de l'état d'urgence qui peuvent, toutefois, justifier le recours au terme de décision³. Le Conseil d'État comprend que la Chambre adoptera une loi, suivant la procédure ordinaire, dont le dispositif se limitera à une décision de prorogation de l'état de crise. Le fondement constitutionnel des pouvoirs exorbitants du pouvoir réglementaire est constitué par la survenance ou le maintien de l'état de crise liés à l'impossibilité pour la Chambre des députés d'agir. Le Conseil d'État se pose la question de savoir si, dans l'hypothèse d'une loi de prorogation de l'état de crise, la Chambre admet, en même temps, qu'elle est ou reste dans l'impossibilité de légiférer sur la matière dans des délais appropriés. Le simple constat que les menaces et périls, au sens de l'alinéa 1^{er}, perdurent ne saurait justifier à lui seul le maintien des pouvoirs exceptionnels du pouvoir réglementaire. Le concept de „état de crise“ signifierait alors maintien de l'existence d'une crise avec continuation de la carence du législateur. Il est vrai que le mécanisme envisagé peut être critiqué, dans

2 Voir la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en oeuvre des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, ou encore la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

3 Voir la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste:

„Art. 1^{er}. I. Est prorogé pour une durée de six mois, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'état d'urgence: (...“

la mesure où la prorogation de l'état de crise par la voie législative constitue la preuve même que la Chambre était en mesure d'agir. Pourquoi ne pourrait-elle pas entériner les mesures réglementaires d'urgence dans une loi? Les attributions constitutionnelles du pouvoir réglementaire d'agir, en urgence, en raison de la persistance de l'état de crise, seront-elles désormais exercées au titre d'une sorte d'habilitation donnée par la Chambre?

Les règlements adoptés par le Grand-Duc sont limités à trois mois. Se pose la question de la prorogation de ces mesures réglementaires à l'expiration de ce délai. Dans son avis complémentaire du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution⁴, le Conseil d'État avait émis des réserves par rapport à la prorogation du règlement et considéré „Pour le cas où cette crise (internationale) risquerait de perdurer au-delà de ce délai (de trois mois), tout devrait être mis en oeuvre pour mettre le législateur en mesure d'intervenir dans les domaines que la Constitution réserve à la loi“. Le Conseil d'État maintient ses réserves par rapport à la prorogation du délai de validité du règlement initialement limité à trois mois et il renvoie à ses considérations que l'intervention même d'une loi de prorogation prouve la capacité de la Chambre d'agir, sauf si elle ne peut pas assurer sa mission de légiférer dans les délais appropriés. Il reconnaît toutefois que le nouveau régime de l'article 32, paragraphe 4, permet la lecture qu'en cas de prorogation de l'état de crise le pouvoir exécutif doit à la fois pouvoir prendre de nouvelles mesures et proroger celles venant à expiration.

Dans son avis du 15 juillet 2016, le Conseil d'État avait encore soulevé le problème de l'articulation entre le délai de validité du règlement limité à trois mois et la durée de prorogation de l'état de crise fixée à six mois, sachant que la prorogation intervient dix jours après l'adoption du règlement. Dans l'optique du Conseil d'État, il y avait lieu d'assurer une concordance entre la date d'expiration de la validité du règlement et celle de l'expiration du délai de prorogation de l'état de crise. Les auteurs de l'amendement proposent de supprimer la limite de la durée de la prorogation. Non seulement, cette suppression ne résout pas le problème de l'articulation des délais, alors que continue à se poser la question de la prorogation du règlement, après l'expiration du délai de trois mois, sans qu'aucune date butoir pour une prorogation éventuelle ne puisse être indiquée. L'absence de délai risque encore d'affecter le pouvoir de contrôle de la Chambre, si elle ne réussit pas à réunir, pour le vote d'une loi de cessation de l'état de crise, la majorité qualifiée requise.

Dans ces conditions, le Conseil d'État préconise soit le maintien du dernier alinéa, soit de se limiter à prévoir que la loi fixe le délai de la prorogation.

Certes, la Chambre des députés peut, à tout moment, légiférer dans la matière couverte par un règlement adopté au titre de l'article 32, paragraphe 4, même si l'état de crise formellement n'a pas pris fin, ce qui revient à enlever à ce règlement sa base, l'urgence d'agir du Grand-Duc ayant disparu. Il n'empêche que le maintien de l'état de crise devrait permettre au Grand-Duc d'adopter d'autres règlements. Le Conseil d'État rappelle qu'en France les lois de prorogation contiennent des délais.

Le contrôle que le juge exerce sur le règlement, au titre de l'article 95 de la Constitution, se combinera avec un contrôle de constitutionnalité de la loi par laquelle la Chambre a prorogé l'état de crise. Le juge ordinaire, administratif ou judiciaire, devra vérifier si la mesure réglementaire est nécessaire, adéquate et proportionnée au but poursuivi. La constitutionnalité de la loi prorogeant l'état de crise devra être contrôlée par le juge constitutionnel. Il est vrai que cet examen implique une appréciation des circonstances factuelles quant à la survivance de la menace ou du péril et quant à l'impossibilité pour la Chambre d'agir dans des délais appropriés. La limite entre le pouvoir de contrôle du juge et l'appréciation „politique“ de la Chambre qui a adopté la loi de prorogation risque de s'avérer difficile à tracer.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 décembre 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

⁴ Doc. parl. 4754⁵, p. 6

6938/07

N° 6938⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

La proposition de révision a pour objet de doter notre Constitution d'un dispositif permettant au pouvoir exécutif de réagir, rapidement et face à l'urgence, par des mesures à caractère réglementaire en cas de crise nationale. Le Gouvernement note avec satisfaction que sa demande¹ d'introduire un tel dispositif, à l'instar de toute une série d'autres textes constitutionnels de certains Etats membres de l'Union européenne², ait finalement été suivie par le dépôt d'une proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution en date du 20 janvier 2016.

Au moment où la proposition de texte initiale en est au stade du deuxième avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement entend prendre position à son égard pour faire part de ses vues au Constituant appelé à arrêter un choix final sur le libellé du texte en projet.

Le Gouvernement est pleinement conscient que le dispositif à insérer dans notre Loi fondamentale nécessite d'être entouré d'une série de garanties au vu du caractère exceptionnel des mesures à prendre dans l'urgence pour réagir à une crise.

En ce qui concerne, tout d'abord, le contenu du texte qu'il convient de définir, le Gouvernement a pris note que le Constituant n'a pas opté pour la formulation minimaliste que le Conseil d'Etat semble avoir préconisée dans son avis du 2 juillet 2013 à l'égard du projet de loi relative à la Protection nationale (Doc. parl. 6475) et qui aurait consisté à compléter le texte de l'article 32, paragraphe 4, par l'ajout, après les termes de crise internationale, des termes de „ou nationale“.³

En effet, le Constituant a préféré s'inspirer du modèle français qui permet à l'exécutif de réagir dans l'immédiat et face à l'urgence pour mettre en oeuvre le dispositif de crise tout en garantissant que la Chambre des Députés intervienne dans un délai rapproché pour décider si l'urgence continue de persister et d'en fixer la durée.

Or, en France, le Gouvernement active un dispositif légal préétabli, renfermant un catalogue exhaustif de mesures susceptibles d'être prises. La Chambre des Députés intervient, pour ainsi dire, pour donner son aval sur la mise en application de la loi.

Le projet de texte actuellement en discussion au Luxembourg se démarque par rapport au système français dans la mesure où le Gouvernement arrête le contenu matériel des mesures selon les nécessités du moment et au vu de l'urgence. Même si la Chambre des Députés continue de garder toute la plénitude de ses pouvoirs afin de légiférer, le pouvoir exécutif prend les devants pour suppléer à la carence du Parlement qui est sous l'aspect temporel dans l'impossibilité matérielle d'élaborer et de voter une

1 Déclaration de Monsieur Xavier Bettel, Premier ministre, ministre d'Etat, sur la sécurité nationale et le terrorisme devant la Chambre des Députés, le mardi, 1 décembre 2015, cf. compte rendu de la séance, p. 97.

La nécessité de disposer d'un tel dispositif avait par ailleurs déjà été soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis du 2 juillet 2013 à l'égard de du projet de loi relative à la Protection nationale (Doc. parl. 6475) formulé en ces termes: „Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il de mettre à profit la révision constitutionnelle en cours (doc. parl. n° 6030) pour adapter la Constitution afin qu'une solution comparable à celle de l'article 32(4) – qui ne vise que les crises internationales – soit dédiée aux crises ayant un caractère exclusivement national. (...) Pour ce qui est du contenu de la disposition constitutionnelle suggérée, le Conseil d'Etat estime qu'il pourrait être calqué sur celui de l'article 32(4) de la Constitution.“

2 Pays-Bas (article 103), Espagne (articles 55 et 116), Allemagne (articles 80a et 81) et France (article 16).

3 „(4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.“

loi dans l'immédiat de l'éclatement d'un événement ayant les caractéristiques de crise nationale. Ce faisant, le pouvoir exécutif agit en lieu et place du Parlement en adoptant des mesures tout à fait exceptionnelles dont le contenu apparaîtra par ailleurs comme étant d'ordre législatif plutôt que réglementaire.

D'après le Gouvernement, ces mesures, appelées règlements, n'ont plus rien en commun avec ce que la doctrine entend communément par pouvoir réglementaire d'attribution ou d'exécution. Dans le premier cas, et dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il appartient à la loi de conférer au Grand-Duc le pouvoir de prendre un règlement grand-ducal d'exécution, tandis que dans le second, le Grand-Duc peut toujours prendre un règlement d'exécution même dans le silence de la loi. Or, dans les deux cas, l'action du pouvoir exécutif est conditionnée par l'existence d'une loi qui confère la base légale aux mesures à caractère réglementaire. Il s'y ajoute que ces mesures de nature réglementaire ne sauraient déroger à des lois, ni en rajouter mais devront se limiter à préciser voire à exécuter le dispositif légal préexistant.

Au vu de ce qui précède le Gouvernement en arrive à la conclusion que la nature des mesures de crise qu'il est appelé à prendre est identique à celle d'une loi. Dans cette logique, il serait également envisageable que la Chambre des Députés puisse abroger ces mesures réglementaires de crise au contenu normatif, alors que le concept du parallélisme des formes exigerait, pour ce qui est des deux hypothèses décrites ci-avant (le pouvoir réglementaire d'exécution et d'attribution), qu'un règlement grand-ducal abrogatoire soit édicté.

C'est à ce stade que le Gouvernement voudrait venir à la question des délais. Il s'agit tant du délai de la validité des mesures réglementaires, qu'il est envisagé de fixer à trois mois au maximum, que de celui de la prolongation de l'état de crise au-delà de dix jours par le vote d'une loi de la Chambre des Députés, que de la durée maximale de l'état de crise, initialement fixée à six mois avant d'avoir été abandonnée dans la version en discussion.

De l'avis du Gouvernement, cette question des délais est devenue centrale dans la mesure où les propositions du Constituant ne sont pas validées par le Conseil d'Etat pour lequel le texte actuel laisse trop d'insécurité juridique au niveau de ces délais.

Le Gouvernement ne voudrait point rappeler ici les deux positions en présence mais préfère proposer une troisième voie en guise de solution qui puisse satisfaire tant le pouvoir législatif que le pouvoir exécutif.

Le désaccord fondamental demeure au niveau de l'articulation du délai de validité du règlement limité à trois mois et de la durée de la prorogation de l'état de crise naguère fixée à six mois (délai qui est abandonné), sachant que la prorogation intervient dix jours après l'adoption du règlement.

Du moment où l'on part de l'hypothèse que dans une situation de crise donnée et suite au constat de l'urgence par le Grand-Duc des mesures réglementaires sont édictées, le Gouvernement se demande s'il ne serait pas préférable de renoncer à fixer la durée de validité maximale des règlements à trois mois. Cet abandon aurait l'avantage de lier la durée de validité des mesures à la durée de la crise.

En effet, la date d'adoption du règlement fait courir le délai de dix jours après lequel la Chambre des Députés devra se réunir pour décider sur la prorogation de l'état de crise. Si la Chambre des Députés adopte une telle loi de prorogation, cette loi devra également fixer la durée de l'état de crise. Ce faisant, la mesure réglementaire serait prorogée pour la même durée. En revanche, si la Chambre des Députés venait à décider de ne pas proroger l'état de crise, elle n'adopterait certes pas de loi. Dans cette dernière hypothèse, le Gouvernement partage l'analyse du Conseil d'Etat que la mesure réglementaire ne saurait perdurer au-delà du dixième jour. Certes, la mesure conservera sa validité entre le jour de son édicition et le jour de la non prorogation, mais cette non prorogation de l'état de crise lui ôterait toute base légale pour le futur.

Or, dans l'hypothèse où il s'avérerait que les mesures réglementaires ne soient plus nécessaires, alors qu'ils sont censés rester en vigueur jusqu'à l'expiration de l'état de crise, il semble nécessaire de prévoir, au titre de la sécurité juridique, que les règlements pourront être abrogés avant.

Finalement, il conviendra de régler l'hypothèse dans laquelle parmi toute une série de mesures insérées dans un règlement, certaines ne soient plus nécessaires à un moment donné, de sorte qu'il faudrait apporter une modification au règlement existant.

En ce qui concerne la préférence du Conseil d'Etat de revenir vers la solution de départ qui consiste à réintroduire un délai maximal de six mois pour la durée de l'état de crise, le Gouvernement, s'il ne s'oppose pas à une telle approche, a toutefois des doutes par rapport à la pertinence d'un tel délai.

Comment être sûr que notre pays ne sera jamais confronté à une situation où ce délai rigide apparaîtra comme étant insuffisant?

Le Gouvernement suggère partant au Constituant de renoncer à fixer un tel délai maximal et de laisser au législateur la faculté d'apprécier souverainement la durée adéquate.

En conclusion à ce qui précède, le Gouvernement formulerait le dispositif comme suit:

„**Article unique.** – Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires. Elles peuvent déroger à des lois existantes.

Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ces règlements sortent leurs effets aussi longtemps que dure l'état de crise, à moins qu'ils ne soient abrogés. Ces règlements peuvent être modifiés.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution-, qui en fixe la durée.“ “

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6938/08

N° 6938⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

* * *

**AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(9.3.2017)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements (figurant en caractères gras soulignés) à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté lors de sa réunion du 8 mars 2017.

*

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

Ces observations sont censées donner une vue d'ensemble du nouveau régime de l'état de crise, tel qu'il résulte des travaux de la commission.

Le nouveau régime de l'état de crise élargit les hypothèses d'état de crise envisagées tout en précisant et en limitant les pouvoirs de l'exécutif.

La Chambre des Députés, qui n'effectue pas de délégation de pouvoirs au bénéfice du Grand-Duc, respectivement du Gouvernement, est largement associée au processus.

L'article 32, paragraphe 4 devrait ainsi permettre de réagir rapidement et dans l'urgence à une situation de crise de nature internationale ou nationale, dans la mesure où les procédures législatives s'avèrent être trop lentes pour faire face aux hypothèses visées à l'alinéa 1^{er}.

Ce dispositif constitutionnel pourra dès lors être utilisé par le Gouvernement uniquement à titre très exceptionnel.

L'action du pouvoir exécutif reste entièrement soumise au contrôle politique de la Chambre des Députés et au contrôle juridictionnel des tribunaux, ceux-ci étant en vertu de l'article 95 de la Constitution en charge du contrôle de légalité des règlements grand-ducaux. Un recours en annulation contre les règlements devant les juridictions administratives est également admis dans les conditions fixées par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Ce contrôle concerne également leur conformité à la Constitution et aux traités internationaux.

Si les règlements pris par le Grand-Duc sur le fondement de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution peuvent déroger à des lois existantes, même dans le domaine réservé par la Constitution à la loi, ils doivent respecter les normes juridiques supérieures du droit national et international.

A l'instar du régime en vigueur, il appartient à l'exécutif de constater qu'il y a crise et urgence, c'est-à-dire que les conditions restrictives posées par la Constitution sont remplies.

Les règlements pris par le Grand-Duc n'auront d'effet qu'aussi longtemps que dure l'état de crise, à moins qu'une durée moindre n'ait été fixée dans le règlement.

Si la Chambre des Députés ne proroge pas l'état de crise au-delà de la durée initiale de dix jours, les règlements pris en vertu de l'article 32, paragraphe 4 deviennent caducs.

Les effets antérieurs restent valables, les règlements n'auront plus d'effets pour l'avenir.

L'état de la crise constaté par l'exécutif ne pourra perdurer au-delà de dix jours à moins que la Chambre des Députés n'en décide autrement par un vote à la majorité qualifiée.

C'est le Parlement et non plus l'exécutif qui apprécie souverainement si les conditions de l'article 32, paragraphe 4 continuent d'être données.

Durant la phase de prorogation, l'exécutif peut prendre de nouvelles mesures ou modifier les mesures prises antérieurement. Dans ce cas, la condition de l'existence de l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés doit toujours exister.

Même si tel est le cas, la Chambre des Députés garde la plénitude de ses prérogatives législatives et de contrôle du Gouvernement.

En pratique, on peut imaginer que le Gouvernement déposera sans délai – après avoir pris des mesures à la suite de la constatation de l'état de crise et de l'urgence – un projet de loi fixant la durée de l'état de crise qui sera alors examiné et voté par le Parlement après être avisé par le Conseil d'Etat.

Un désaccord non pas sur l'existence de l'état de crise, mais sur le fond d'une des mesures prises par l'exécutif pourra se matérialiser dans une motion votée par le Parlement respectivement une initiative législative prise par les députés.

Il appartiendra alors au Gouvernement de réagir. Il engage évidemment sa responsabilité politique devant le Parlement.

La durée de prolongation de l'état de crise votée par le Parlement ne peut dépasser, prorogations éventuelles incluses, les trois mois. La durée totale autorisée par la Constitution s'établit donc à trois mois et dix jours. Passé ce délai, il reviendra au pouvoir législatif d'intervenir, le cas échéant, en votant soit une loi reprenant tout, ou en partie, les mesures prises par le pouvoir exécutif pendant l'état de crise, soit une loi qui prévoit de nouvelles mesures.

Afin d'éviter que l'état de crise puisse être utilisé pour déclencher des élections anticipées, il est précisé que la Chambre des Députés ne peut être dissoute. Cette disposition doit être interprétée à la lumière de l'article 56 de la Constitution qui dispose que „les députés sont élus pour cinq ans“. Elle ne met donc pas obstacle à ce que la Chambre des Députés soit renouvelée au terme ordinaire de son mandat.

*

Le détail et la motivation des amendements adoptés par la commission se présentent comme suit:

Amendement

L'article unique est amendé comme suit:

„**Article unique.** – Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures Elles peuvent déroger à des lois existantes. Elles Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.“ “

Commentaire

La commission propose d'apporter les modifications suivantes au texte:

- Pour améliorer la lisibilité du texte, il est proposé de déplacer la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} sous l'alinéa 2 comme première phrase. Partant, la terminologie est adaptée.
- Il est proposé de supprimer l'alinéa 3 et d'introduire un alinéa 4 nouveau. Au lieu de fixer une durée maximale de validité pour les règlements, l'alinéa 4 nouveau prévoit que les règlements ne produisent d'effets qu'aussi longtemps que dure l'état de crise, qui ne saurait dépasser trois mois et dix jours (les dix jours initiaux auxquels peuvent s'ajouter une ou plusieurs prorogations, telles que prévues au nouvel alinéa 3).
- L'alinéa 4 relatif à la disposition concernant la dissolution de la Chambre des Députés devient l'alinéa 5 nouveau.
- Il est proposé de modifier l'alinéa 5 devenant le nouvel alinéa 3, en disposant que la prorogation peut être décidée par une ou plusieurs lois sans pouvoir dépasser la durée maximale de trois mois. En effet, il se peut que l'état de crise perdure au-delà du délai fixé par la loi prorogeant l'état de crise après les dix jours et qu'une nouvelle prorogation s'impose. La durée totale des prorogations ne pourra toutefois pas dépasser une durée maximale de trois mois.

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles ayant émis un avis au sujet de la présente proposition de révision, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Mars DI BARTOLOMEO

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6938/09

N° 6938⁹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution**

* * *

DEUXIÈME AVIS COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT

(7.4.2017)

Par dépêche du 9 mars 2017, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'amendements à la proposition de révision sous rubrique, adoptés par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle dans sa réunion du 8 mars 2017.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires et d'un commentaire.

Le 24 janvier 2017, le Gouvernement a émis sa prise de position sur la proposition de révision initiale et l'amendement du 9 novembre 2016.

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'État avait formulé certaines interrogations par rapport à l'amendement du 9 novembre 2016 et émis des suggestions. Les amendements sous examen fournissent, en partie, des réponses à ces considérations. Les auteurs des amendements expliquent les raisons des choix opérés, tant pour le maintien de certains libellés que pour les modifications proposées.

Le Conseil d'État relève que les auteurs des amendements retiennent un mécanisme où la prorogation de l'état de crise peut être opérée par la voie d'une ou de plusieurs lois avec une durée totale maximale de trois mois et rétablissent la précision que les règlements cessent leurs effets une fois que l'état de crise a pris fin, le cas échéant même avant l'expiration de la prédite période.

Le Conseil d'État rappelle que, dans ses avis antérieurs, il avait considéré que la Chambre des députés peut, à tout moment, légiférer dans la matière couverte par un règlement adopté au titre de l'article 32, paragraphe 4, même si l'état de crise formellement n'a pas pris fin, ce qui revient à enlever à ce règlement sa base juridique, l'urgence d'agir du Grand-Duc ayant disparu. De même, il considère que la Chambre des députés peut adopter une loi par laquelle elle met fin à la prorogation de l'état de crise ou en réduit la durée. Dans ce cas de figure, le règlement cessera ses effets, l'état de crise ayant pris fin en vertu de la loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 avril 2017.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6938/10

N° 6938¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(3.5.2017)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, André BAULER, Marc BAUM, Mme Simone BEISSEL, MM. Eugène BERGER, Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mme Octavie MODERT, MM. Gilles ROTH et Claude WISELER, Membres.

*

SOMMAIRE

- I. Antécédents
- II. Objet de la proposition de révision
- III. Avis du Conseil d'Etat
- IV. Avis des Chambres professionnelles
- V. Travaux en Commission
- VI. Commentaire de l'article unique
- VII. Texte coordonné proposé par la Commission

*

I. ANTECEDENTS

La proposition de révision sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 20 janvier 2016 par Monsieur le député Alex Bodry. Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, la proposition de révision a été déclarée recevable et transmise au Gouvernement le 23 février 2016.

Le Gouvernement a communiqué sa prise de position sur la proposition de révision le 26 janvier 2017.

La proposition de révision a été avisée par les chambres professionnelles suivantes:

- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 19 avril 2016;
- la Chambre de Commerce le 7 juin 2016;
- la Chambre des salariés le 9 juin 2016.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 15 juillet 2016.

Le 21 septembre 2016, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (la „Commission“) a désigné son Président, Monsieur Alex Bodry, comme rapporteur de la proposition de révision. Le même jour, elle a procédé à l'examen de la proposition de révision à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Elle a poursuivi ses travaux les 6, 10 et 26 octobre 2016, avant d'adopter le 9 novembre 2016 un amendement parlementaire.

Cet amendement a fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'Etat émis le 6 décembre 2016. La Commission a procédé à l'examen de cet avis le 7 décembre 2016.

Lors de sa réunion du 15 février 2017, elle a examiné la prise de position du Gouvernement.

Elle a continué ses travaux le 1^{er} mars 2017, avant d'adopter un amendement parlementaire complémentaire le 8 mars 2017.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 7 avril 2017 a été examiné par la Commission le 3 mai 2017.

Le même jour, elle a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DE LA PROPOSITION DE REVISION

La proposition de révision sous rubrique a pour objet de réviser l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise relatif au pouvoir réglementaire de l'Exécutif en cas de crise internationale.

Dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle Constitution, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait amendé en date du 12 mai 2015 sa proposition de texte initiale afin de tenir compte de la recommandation du Conseil d'Etat, telle que formulée dans son avis du 2 juillet 2013 sur le projet de loi relative à la Protection nationale (doc. parl. 6475). La Haute Corporation avait suggéré de „mettre à profit la révision constitutionnelle en cours (doc. parl. 6030) pour adapter la Constitution afin qu'une solution comparable à celle de l'article 32(4) – qui ne vise que les crises internationales – soit dédiée aux crises ayant un caractère exclusivement national.“

Au vu des attentats terroristes de novembre 2015 en France notamment et sur demande du Premier ministre, ministre d'Etat, la Commission a donné son accord pour procéder à une révision ponctuelle et anticipée de l'article 32, paragraphe 4. Les travaux en commission ont abouti au texte de la proposition de révision sous rubrique.

Ce texte diffère sur plusieurs aspects de la formulation du nouvel article 47, paragraphe 4 du projet d'une nouvelle Constitution (cf. doc. parl. 6030¹⁵).

L'Exécutif étant tenu de réagir rapidement en cas de crise grave, il importe de prévoir une certaine flexibilité dans la définition et le régime de l'état de crise, tout en garantissant au pouvoir législatif d'assumer entièrement ses prérogatives constitutionnelles. Voilà pourquoi la nouvelle proposition de texte prévoit de limiter dans le temps la validité des règlements et la durée de l'état de crise.

La proposition de révision, tout en étendant les cas de crise dans lesquels l'Exécutif peut prendre, dans une situation d'urgence, des règlements dérogatoires, même à des lois existantes, et ce en toutes matières, vise par ailleurs à maintenir, dans ces hypothèses, l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif inhérent au régime parlementaire et sauvegarde les attributions de la Chambre des Députés.

L'action du pouvoir exécutif reste entièrement soumise au contrôle politique de la Chambre des Députés et au contrôle juridictionnel des tribunaux, ceux-ci étant en vertu de l'article 95 de la Constitution en charge du contrôle de légalité des règlements grand-ducaux. Un recours en annulation contre les règlements devant les juridictions administratives est également admis dans les conditions fixées par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Ce contrôle concerne également leur conformité à la Constitution et aux traités internationaux.

Si les règlements pris par le Grand-Duc sur le fondement de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution peuvent déroger à des lois existantes, même dans le domaine réservé par la Constitution à la loi, ils doivent respecter les normes juridiques supérieures du droit national et international.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat passe en revue les diverses formulations employées pour circonscrire l'état de crise nationale dans les différents ordres constitutionnels européens avant d'en venir à ses observations concernant le texte de la proposition de révision.

Concernant la détermination de l'état de crise et de l'urgence, le Conseil d'Etat marque son accord avec l'introduction d'une référence à l'état de crise nationale, mais propose de réfléchir sur une formulation plus stricte retenant comme critère les intérêts vitaux; selon le Conseil d'Etat ce choix présente l'avantage d'être plus proche du libellé de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui vise la „vie de la nation“.

Le Conseil d'Etat a toutefois des réserves sérieuses par rapport à l'introduction du concept de „péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public“. D'après le Conseil d'Etat, l'ordre public constitue une notion juridique, aux contours des plus vagues, qui se prête à des lectures diverses et est d'avis que le dispositif légal luxembourgeois en matière pénale permet déjà de répondre à des situations de ce genre. Le Conseil d'Etat relève encore qu'un projet de loi visant à renforcer les moyens de lutte contre les nouvelles formes de criminalité et concrètement le terrorisme est engagé dans la procédure législative.

Le Conseil d'Etat note ensuite que, parmi tous les ordres juridiques de référence, seule la France avait envisagé de consacrer dans la Constitution l'état d'urgence au regard de la menace terroriste. Tant l'Allemagne que la Belgique, pourtant durement frappées, les Pays-Bas, l'Autriche et les Etats scandinaves considèrent que le dispositif législatif et réglementaire „normal“ suffit pour contrer ce type de menace. S'ajoute à cela que la référence à l'état d'urgence, conçu comme risque de menace grave pour l'ordre public, ne donne sens que si la finalité est de déroger, fût-ce temporairement, aux règles normales en matière de maintien de l'ordre public, de missions policières, d'application de la procédure pénale et, plus généralement, du respect des droits fondamentaux. Or, ainsi que cela est précisé dans le commentaire, l'auteur de la proposition de révision exclut – et le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver cette lecture – toute atteinte aux droits fondamentaux.

Le Conseil d'Etat a encore des doutes sérieux sur l'efficacité du mécanisme envisagé au regard de la portée des mesures d'exception qui pourront être prises.

Dans la même logique, le Conseil d'Etat propose de limiter l'usage du terme d'„état d'urgence“, ce concept ayant une connotation juridique et politique très lourde.

Concernant le constat de „crise“ et la durée de la mesure, le Conseil d'Etat recommande de préciser l'articulation dans le temps entre la durée de la mesure elle-même et la durée de l'urgence et regrette que la disposition sous examen ne donne pas d'indication sur la procédure ou l'acte formel de constat de l'état d'urgence, ni sur celui du constat éventuel de la fin de cet état avant l'expiration du délai de dix jours.

Concernant le rôle de la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat est d'avis que l'incapacité de la Chambre des Députés à agir constitue la condition préalable de toute initiative de la part du pouvoir réglementaire et qu'elle est inhérente au système prévu. Le Conseil d'Etat relève par contre le caractère ambigu de la formule „la prorogation de l'état d'urgence (...) ne peut être autorisée que par une loi“.

Concernant la portée du pouvoir réglementaire, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'adéquation et la proportionnalité des limites apportées aux droits et libertés individuels et sur la préservation d'un noyau dur de certains droits. D'après le Conseil d'Etat il est envisageable de répondre à ces interrogations par le recours au contrôle juridictionnel des mesures prises ou alors en consacrant dans le mécanisme de l'état d'urgence un renvoi aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité. D'après le Conseil d'Etat, la formule pourrait utilement s'inspirer de celle consacrée par la Cour constitutionnelle pour les limites apportées à l'égalité de traitement selon laquelle les mesures doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but. Cette solution aurait un double effet de prévention en ce sens que le pouvoir réglementaire se verra fixer des limites à ne pas dépasser mais aussi de sanction en ce sens que le juge pourra se baser sur des critères consacrés pour opérer son contrôle *ex post*.

Concernant enfin le contrôle juridictionnel, le Conseil d'Etat est d'avis que les mesures réglementaires, même s'il s'agit formellement de règlements adoptés par le Grand-Duc, ne revêtent pas la nature d'arrêtés-lois. D'après le Conseil d'Etat, le contrôle judiciaire s'exercera à travers l'exception d'illégalité au sens de l'article 95 de la Constitution ou par le recours direct devant le juge administratif

consacré à l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'Etat salue le fait que l'amendement adopté par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle réponde en partie aux considérations émises dans son avis initial, notamment la proposition de définir l'urgence en relation avec „l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés“. Il relève que désormais un lien étroit est établi entre le constat de l'urgence et la carence objective du pouvoir législatif. Un autre cas d'urgence ne peut plus être envisagé, y compris en cas de crise internationale.

Le Conseil d'Etat s'interroge cependant sur la portée des termes „péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique“.

Dans son deuxième avis complémentaire du 7 avril 2017, le Conseil d'Etat relève que les auteurs des amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 8 mars 2017 retiennent un mécanisme où la prorogation de l'état de crise peut être opérée par la voie d'une ou de plusieurs lois avec une durée totale maximale de trois mois et rétablissent la précision que les règlements cessent leurs effets une fois que l'état de crise a pris fin, le cas échéant même avant l'expiration de la prédite période.

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans ses avis antérieurs, il avait considéré que la Chambre des Députés peut, à tout moment, légiférer dans la matière couverte par un règlement adopté au titre de l'article 32, paragraphe 4, même si l'état de crise formellement n'a pas pris fin, ce qui revient à enlever à ce règlement sa base juridique, l'urgence d'agir du Grand-Duc ayant disparu. De même, il considère que la Chambre des Députés peut adopter une loi par laquelle elle met fin à la prorogation de l'état de crise ou en réduit la durée. Dans ce cas de figure, le règlement cessera ses effets, l'état de crise ayant pris fin en vertu de la loi.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

A. Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

Dans son avis du 19 avril 2016, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les dispositions luxembourgeoises devraient, à l'instar des textes français, clairement encadrer, „avec une netteté suffisante“, la notion „état d'urgence“ ainsi que l'étendue et les modalités de l'exercice des pouvoirs exceptionnels accordés à l'Exécutif en cas de déclaration d'un tel état.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'il faudrait restreindre de façon drastique les possibilités permettant de prendre des règlements d'urgence et qu'il faudrait limiter ces possibilités aux seuls cas où le fonctionnement normal des institutions ou la sécurité des citoyens seraient mis en danger. Par ailleurs, la Chambre estime qu'il serait opportun d'adopter une loi établissant les différentes catégories de mesures à prendre en fonction de la gravité de la situation. Une telle approche permettrait de mieux cerner la notion „état d'urgence“.

B. Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 7 juin 2016, la Chambre de Commerce se montre critique à l'égard de la révision proposée. Elle demande de revoir le libellé de l'article unique de manière à clarifier les situations justifiant l'état d'urgence, ainsi que la distribution des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif en cas d'état d'urgence. D'après la Chambre de Commerce il s'avère primordial d'éviter que des divergences d'interprétation puissent ultérieurement donner lieu à des problèmes d'application pratique.

C. Avis de la Chambre des salariés

La Chambre des salariés estime, dans son avis du 9 juin 2016, que la proposition de révision viole tant le principe de proportionnalité que le principe de finalité communs à toute règle de droit (à plus forte raison lorsqu'il s'agit de la Constitution) ayant pour objet de réduire ou de supprimer les droits fondamentaux et libertés publiques des individus.

Cette violation serait constatée tant par rapport aux lois d'habilitation précitées que le pays a prises par le passé que par rapport à la situation (peu comparable) d'autres pays – comme la France – auprès desquels le Luxembourg s'est inspiré pour introduire respectivement constitutionaliser l'état d'urgence.

Par ailleurs, d'après la Chambre des salariés, le manque de proportionnalité se manifeste également dans la mesure où le texte ne prévoit pas que l'exécutif soit obligé, avant de prendre des mesures réglementaires dérogeant à la législation en vigueur ou de déclarer l'état d'urgence, de constater une „carence (effective) du pouvoir législatif“ justifiant une „délégation des pouvoirs strictement limitée quant à la durée et quant à son objet“.

La Chambre des salariés est encore d'avis que les situations et les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence sont trop floues.

*

V. TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle souscrit pleinement à l'objet de la proposition de révision sous rubrique.

En inscrivant dans notre Constitution un régime particulier en cas de crise, notre pays se donne les moyens juridiques pour faire face à une situation exceptionnelle d'une grande gravité, dans la seule hypothèse où le Parlement ne serait pas en mesure de légiférer dans les délais requis.

Si le Grand-Duc et le Gouvernement disposent d'un pouvoir réglementaire plus large que d'ordinaire, l'exercice de ce pouvoir en cas de crise se fera dans un cadre bien délimité et dans le respect des règles de l'Etat de droit.

Lors des travaux en commission, une attention particulière a été portée à la précision et la clarification du nouveau régime de l'état de crise dans l'intérêt de la sécurité juridique.

L'élargissement du champ d'application de l'article 32(4) de la Constitution au cas de figure d'une crise nationale a été accompagné d'un renforcement des moyens d'intervention de la Chambre des Députés.

La condition essentielle de l'urgence n'est remplie que si le législateur se trouve dans l'impossibilité matérielle de légiférer dans les délais requis, eu égard à la gravité de la situation de crise, qu'elle soit d'origine nationale ou internationale. Sans l'accord des députés, statuant à la majorité qualifiée, le régime particulier de l'état de crise ne peut dépasser une durée de dix jours.

Dans sa version définitive, la proposition de révision renferme dans son texte même des garanties importantes de forme et de fond qui permettent d'écarter a priori tout risque d'utilisation abusive des „pleins pouvoirs“ par le pouvoir exécutif.

En aucun cas il ne saurait être porté atteinte à des dispositions constitutionnelles ou à des normes internationales fixées par des traités internationaux approuvés par le Luxembourg, notamment par la Convention européenne des droits de l'Homme.

Le contrôle juridictionnel des règlements pris en vertu de l'article 32(4) est entièrement garanti. Leur durée est expressément limitée.

La Chambre des Députés garde durant toute la durée de l'état de crise, qui ne peut excéder six mois, la plénitude de ses pouvoirs. Elle ne peut être dissoute pendant cette période.

Les travaux en commission ont été marqués par le souci partagé de répondre par des amendements au texte initial aux critiques formulées dans les différents avis. Le texte a ainsi gagné en précision et en clarté.

La Commission estime que le nouveau régime de l'état de crise tel qu'il découle du texte de révision permet de réaliser cet équilibre délicat entre, d'une part, l'efficacité de l'action publique et la sauvegarde des institutions et des droits et libertés d'autre part.

*

VI. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Alinéa 1^{er}

L'alinéa 1^{er} définit les hypothèses dans lesquelles l'exécutif se voit attribuer des pouvoirs spéciaux par la Constitution.

Dans son avis du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat fait remarquer qu'en cas de crise internationale, le pouvoir réglementaire est déclenché „soit sur la base de résolutions des Nations Unies, soit de décisions de l'Union européenne ou d'une situation économique ou financière indiscutable“.

La Commission ne peut pas entièrement se rallier à cette affirmation. Elle rappelle que dans le passé, le pouvoir réglementaire d'exception n'a jamais été invoqué sur la base de résolutions des Nations Unies ou de décisions de l'Union européenne, mais seulement dans le contexte d'une crise économique internationale. Les pouvoirs exorbitants de l'Exécutif se sont toujours limités au domaine économique et financier¹.

En ce qui concerne plus particulièrement la notion de „crise internationale“, elle considère qu'elle n'est pas plus précise que celle de crise nationale. Il restera donc toujours une certaine marge d'appréciation dans ces deux notions. L'interprétation de la disposition constitutionnelle devra se faire de façon restrictive, alors qu'elle est dérogoire aux règles normalement applicables en la matière. Elle se fera sous le contrôle des juges.

Par ailleurs, la Commission note que le Conseil d'Etat émet des réserves sérieuses par rapport à l'introduction du concept de „péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public“ et insiste à voir omettre la seconde phrase de l'alinéa 1^{er}.

Or, de l'avis de la Commission, il ne semble pas être évident que les actes terroristes soient couverts par les hypothèses d'état de crise internationale ou nationale. Par conséquent, elle décide, par souci de sécurité juridique, de maintenir ledit concept comme troisième cas de figure, sauf à remplacer le terme „ordre public“, jugé trop vaste, par celui de „sécurité publique“. L'ordre public, constituant un ensemble de règles obligatoires permettant la vie en société, couvre des notions comme la tranquillité, la sécurité et salubrité publiques. En faisant seulement référence à la sécurité publique, la Commission entend restreindre le champ d'application de l'état de crise.

Etant donné que la crise nationale peut revêtir soit la forme de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population, soit celle de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, il est proposé d'intégrer l'hypothèse „de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique“ dans la première phrase.

Suite à la reformulation de la première phrase, la Commission décide, par souci de lisibilité, de faire du bout de phrase „même dérogoire à des lois existantes“ une phrase à part. Il devient, sous une forme légèrement modifiée, la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}.

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'Etat relève que les auteurs de l'amendement exposent encore les raisons pour lesquelles ils maintiennent la formule „menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population“ de préférence à celle de „crise nationale“ suggérée par le Conseil d'Etat, en mettant en relief le caractère peu précis du concept de „crise“. Le Conseil d'Etat peut rejoindre les auteurs de l'amendement dans ces considérations. Il note toutefois que le terme de „crise internationale“, introduit dans l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution par la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004, est maintenu. Ce qui plus est, les auteurs de l'amendement remplacent le terme de „état d'urgence“ par celui de „état de crise“ qui se décline logiquement en crise internationale et interne.

Le Conseil d'Etat se demande si la formulation suivante pour l'alinéa 1^{er} ne serait pas de nature à garantir la cohérence des concepts tout en répondant au souci de précision exprimé par les auteurs de l'amendement:

¹ A noter que jusqu'à ce jour, seulement deux règlements grand-ducaux ont été pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4, à savoir:

1. le règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia dans le contexte de la crise financière et économique intervenue fin 2008 et,
2. le règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia.

„En cas de crise internationale ou de crise nationale consistant dans des menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, ...“

La Commission soulève cependant le caractère potentiellement ambigu de cette formulation: la condition des „menaces réelles“ ne s'applique-t-elle qu'à la crise nationale, ou alors à la crise internationale et à la crise nationale ? Or, la crise internationale ne devrait pas être conditionnée par l'existence de „menaces réelles“.

Au vu de ces éléments, la Commission décide de maintenir le libellé initial qui fixe trois cas de figure dans lesquels la disposition constitutionnelle peut trouver application.

En outre, le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, prend acte du choix du Constituant de maintenir l'hypothèse de „péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique“, choix qui relève de son pouvoir d'appréciation politique. Il reconnaît que le concept de „sécurité publique“ est plus précis et plus restrictif que celui de „ordre public“. Il peut encore suivre les auteurs de l'amendement dans leur option d'intégrer la référence à la „sécurité publique“ dans la détermination de l'état de crise au niveau interne plutôt que d'en faire un cas d'ouverture à des mesures d'urgence particulier.

Le respect du choix du Constituant n'interdit toutefois pas au Conseil d'Etat de s'interroger sur la portée des termes „péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique“. Il comprend la formulation proposée en ce sens qu'un acte voire plusieurs actes portant atteinte à la sécurité publique doivent avoir été commis et qu'une simple menace ne suffit pas. Ces atteintes doivent revêtir un certain degré de gravité. Elles impliquent un péril, c'est-à-dire créent un danger. Le péril est qualifié d'„imminent“, concept différent du qualificatif de „réelle“ utilisé en relation avec la menace pour les intérêts vitaux. L'objet de ce péril imminent n'est toutefois pas précisé. S'agit-il d'un péril pour l'Etat et ses institutions, ce qui permettrait de démarquer ce cas de figure de celui de la menace pour les intérêts vitaux de la population? Le danger porte-t-il, une nouvelle fois, sur la sécurité publique, ce qui signifie que le péril réside dans la reproduction d'atteintes qui se sont déjà produites? Le Conseil d'Etat est conscient que la formulation proposée trouve son origine dans la loi française modifiée n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence qui ne précise pas non plus sur quoi porte le péril². L'application qu'a connue ce texte en France, en particulier au cours des derniers temps, permet la lecture que le péril doit porter sur la sécurité publique au sens de risque imminent de nouvelles atteintes à la sécurité publique.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, peut également suivre le raisonnement des auteurs de l'amendement quand ils proposent de supprimer la référence au constat par le Grand-Duc de la gravité de la situation, étant donné que les cas de figure déclenchant les mesures d'urgence „comportent implicitement la gravité“. D'ailleurs, en toute logique, l'attribution de pouvoirs exceptionnels au Grand-Duc est fondée sur l'urgence d'agir face à une menace grave et compte tenu de la lenteur de la procédure législative normale. La gravité de la situation est inhérente à la nécessité d'agir dans l'urgence.

Dans son avis du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat émet en outre des critiques à l'égard de la première phrase de l'alinéa 1^{er} en ce qu'elle fait une distinction entre les „intérêts vitaux“ et les „besoins essentiels“, distinction qui est, à ses yeux, difficile à cerner. Il donne à considérer que ces termes ne sont pas complémentaires et que ceux d'„intérêts vitaux“ sont décidément plus restrictifs que ceux de „besoins essentiels“. Il note par ailleurs qu'en faisant référence aux besoins essentiels d'une „partie de la population“, cette flexibilité gagne en importance. Il propose dès lors de prévoir une formulation plus stricte retenant comme critère les intérêts vitaux. Ce libellé se rapprocherait au surplus de celui de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme visant la „vie de la nation“.

Reconnaissant la pertinence de ces remarques, la Commission propose de faire abstraction des termes „besoins essentiels“.

Vu que les trois cas de figure visés par l'alinéa 1^{er} comportent implicitement la gravité, une référence à la gravité de la situation paraît superflue. La Commission suggère partant de supprimer le bout de phrase „la gravité de la situation et“.

2 Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (telle qu'elle a été modifiée):

„Art. 1^{er}. L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, (...), soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.“

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'Etat marque son accord avec la suppression de cette référence qui répond à ses interrogations quant à une portée trop large du champ de la nouvelle disposition sous examen. Certes, la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale maintient, dans la définition de la crise, figurant à l'article 2, la référence aux „besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population“. Retenir une définition plus stricte de la notion de crise dans la Constitution n'encourt aucune critique d'incohérence, étant donné que la loi précitée du 23 juillet 2016 relève du droit ordinaire, alors que l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution permettra d'adopter des mesures d'exception.

Quant au rôle de la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, dans son avis du 15 juillet 2016, souligne que le texte n'impose pas le constat formel d'une carence du pouvoir législatif ou de l'impossibilité voire de l'inefficacité de suivre la voie législative ordinaire pour répondre à la situation qui se présente. Or, il est d'avis que ce constat constitue la condition préalable de toute initiative du pouvoir réglementaire et qu'elle est inhérente au système prévu. Le pouvoir exécutif ne saurait se prévaloir de l'urgence dans le cas où le pouvoir législatif serait en mesure de réagir en temps utile aux problèmes qui se posent.

Afin de donner une suite favorable à l'observation faite par le Conseil d'Etat, la Commission propose de compléter le texte de la proposition de révision par une disposition afférente. Ainsi, il est précisé que l'urgence doit résulter de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés. En d'autres termes, il faut que la procédure législative normale s'avère trop longue pour réagir à la situation qui se présente – qu'il existe en quelque sorte une carence du pouvoir législatif justifiant une initiative de l'Exécutif.

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'Etat approuve cette précision. Il relève que désormais un lien étroit est établi entre le constat de l'urgence et la carence objective du pouvoir législatif. Un autre cas d'urgence ne peut plus être envisagé, y compris en cas de crise internationale. Reste la question de l'appréciation du délai approprié dans lequel la Chambre devrait agir. Il est vrai que l'appréciation de cette condition laisse une certaine latitude au pouvoir réglementaire. En effet, la carence ne se résume pas à une impossibilité pour la Chambre de siéger. Qu'en est-il si elle entame ou peut entamer une procédure législative qui n'aboutit pas ou risque de ne pas aboutir assez vite? Le Conseil d'Etat pourrait concevoir une action immédiate du pouvoir réglementaire, quitte à admettre que les règlements cessent d'avoir effet dès lors que la procédure législative a abouti.

La Commission partage cette analyse.

Nouvel alinéa 2

Par voie d'amendement parlementaire du 9 novembre 2016, il est inséré un nouvel alinéa 2 disposant, entre autres, que les mesures d'exception doivent être „nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi“.

Ainsi, la Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de consacrer, dans le mécanisme de l'état de crise, un renvoi aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité en prévoyant une formule qui pourrait utilement s'inspirer de celle consacrée par la Cour constitutionnelle pour les limites apportées à l'égalité de traitement selon laquelle les mesures doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but.

En outre, la précision figurant dans le commentaire de l'article unique, à savoir que les règlements d'exception ne peuvent pas déroger à la Constitution et aux Conventions internationales, est insérée dans le corps même de la proposition de révision. Référence est toutefois faite aux „traités internationaux“ au lieu des „Conventions internationales“ constituant une notion étrangère à la Constitution. Qui plus est, il est opté pour une formulation positive.

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'Etat marque son accord avec l'introduction de la double réserve que les mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux. Ces ajouts et précisions répondent aux suggestions qu'il avait émises dans son avis du 15 juillet 2016.

Par voie d'amendement parlementaire du 8 mars 2017, la Commission propose, afin d'améliorer la lisibilité du texte, de déplacer la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} sous l'alinéa 2 comme première phrase et d'adapter la terminologie.

Alinéa 2 initial (supprimé)

Dans son avis du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat propose d'omettre le terme d'„état d'urgence“ au motif qu'il a une connotation juridique et politique très lourde.

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat et remplace la notion d'„état d'urgence“ par celle d'„état de crise“.

Elle propose en outre de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 2 initial „Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.“ Il se peut en effet que les mesures d'exception doivent encore perdurer, bien que l'état de crise n'existe plus.

Quant aux délais de trois mois pour la validité des mesures réglementaires et de dix jours pour la prorogation de l'état de crise, il y a lieu de noter qu'il n'existe pas de lien direct entre ceux-ci. Les règlements d'exception ont une durée de validité de trois mois (à moins que le Gouvernement n'ait prévu une durée plus courte), même si l'état de crise n'est pas prorogé par la Chambre des Députés au-delà de dix jours. La seule conséquence de la non-prorogation de l'état de crise réside dans l'interdiction pour le Gouvernement de prendre de nouvelles mesures réglementaires. Des situations peuvent se présenter où les effets des mesures (par exemple gel de comptes bancaires) doivent perdurer au-delà de l'état de crise voire même au-delà de la durée de validité maximale de trois mois des mesures réglementaires. Dans ce dernier cas, elles doivent être reprises dans une loi.

A rappeler dans ce contexte que la Chambre des Députés ne délègue pas ses compétences législatives durant l'état de crise au pouvoir exécutif. Elle continue donc de disposer de la plénitude de ses pouvoirs, y compris en matière législative. Par conséquent, elle peut à tout moment légiférer dans les matières édictées en fonction de l'habilitation constitutionnelle, sans toutefois se prononcer *ex post* sur les mesures d'exception prises par l'Exécutif. L'omission d'une approbation législative des mesures exceptionnelles s'inscrit dans la ligne de conduite préconisée par le Conseil d'Etat. En vertu du principe du parallélisme des formes, elle ne pourra cependant pas abroger les règlements grand-ducaux pris sur base de l'article 32, paragraphe 4. En cas de désapprobation des mesures réglementaires, elle pourra soit demander leur retrait ou modification au Gouvernement, soit prendre une initiative législative.

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'Etat note que les auteurs de l'amendement maintiennent la fixation de la durée de validité des règlements à trois mois. Ils omettent la seconde limite consistant à faire cesser ces mesures une fois que l'état d'urgence (à lire: l'état de crise) a pris fin. L'omission, par les auteurs de l'amendement, de cette limite revêt toutefois une signification différente, étant donné qu'il s'agit de garantir le maintien de la mesure réglementaire au-delà de dix jours, et cela malgré l'omission de la Chambre de voter une loi de prorogation. Le Conseil d'Etat a du mal à suivre cette logique. La non-prorogation de l'état de crise n'a pas seulement pour effet d'interdire au Grand-Duc d'adopter de nouvelles mesures réglementaires. Elle affecte encore les mesures prises dont le maintien ne peut plus se justifier au regard des critères de nécessité et d'adéquation, l'état de crise ayant cessé. Dans l'hypothèse où la majorité au sein de la Chambre renonce à recourir aux moyens de contrôle sur le Gouvernement afin de l'obliger à mettre un terme au règlement, ce dernier continuera à avoir des effets, malgré l'omission de la Chambre de proroger l'état de crise. Selon le commentaire, „des situations peuvent se présenter où les effets des mesures doivent perdurer au-delà de l'état de crise“ et les auteurs de l'amendement de citer le gel des comptes bancaires. Le Conseil d'Etat, outre qu'il relève que cette considération est plus pragmatique que juridique, met en doute la nécessité avancée par la commission parlementaire en relation avec l'exemple cité. En effet, le droit commun permet de prendre, immédiatement, toutes les mesures financières que requièrent la situation ou les obligations internationales du Luxembourg³. Au regard de ces considérations, le Conseil d'Etat marque sa préférence pour le maintien de la seconde phrase du troisième alinéa du texte initialement proposé.

³ Voir la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, ou encore la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Par voie d'amendement parlementaire du 8 mars 2017, la Commission propose de supprimer l'alinéa 2 initial et d'introduire un alinéa 4 nouveau (cf. infra).

Nouvel alinéa 3 (alinéa 4 initial)

La Commission constate que le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée du terme „autorisée“. A ses yeux, deux lectures sont possibles.

Dans une première interprétation, la Chambre des Députés autorisera le pouvoir réglementaire à maintenir le constat de l'état d'urgence qui est à la base du règlement adopté. Le pouvoir exécutif resterait l'auteur du constat qui se prolonge dans le temps. Il pourrait adapter la mesure réglementaire voire y mettre un terme, selon son appréciation de la situation. Dans cette logique, le dernier alinéa signifierait que la durée maximale de l'autorisation serait limitée à six mois, mais ne saurait être compris en ce sens que la Chambre des Députés aura décidé que l'état d'urgence serait prorogé jusqu'à l'expiration de ce terme.

Selon une seconde lecture, c'est la Chambre des Députés qui constatera elle-même que la situation, à la base des mesures d'exception, est toujours donnée. Le constat ne sera plus celui du Grand-Duc, autorisé à le maintenir, mais il sera opéré par la Chambre des Députés sous la forme d'une loi adoptée dans les conditions de l'article 114 de la Constitution. Cette seconde lecture serait la plus cohérente avec le système envisagé. Il relève que dans ce cas, le terme „autorisation“ est toutefois inapproprié, étant donné que l'auteur du constat change.

La Commission tient à souligner que c'est dans l'esprit de la deuxième lecture faite par le Conseil d'Etat que la proposition de révision a été rédigée. Elle propose partant de remplacer le terme „autorisée“ par celui de „décidée“.

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'Etat note que le remplacement de la formule „la prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par une loi“ par les termes „ne peut être décidée que par une loi“ répond aux interrogations du Conseil d'Etat sur le rôle assumé par la Chambre.

En réponse à la question soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 juillet 2016 si l'acte de prorogation ne pourrait pas prendre une autre forme qu'une loi, la Commission signale que le recours à l'instrument de la loi pour autoriser la prorogation de l'état de crise constitue le seul acte garantissant un contrôle juridictionnel. Une motion ou une résolution constituent des actes politiques n'ayant aucun effet juridique. Elle propose donc de maintenir le texte dans sa mouture initiale.

Par voie d'amendement parlementaire du 8 mars 2017, la Commission propose de modifier l'alinéa 5 devenant le nouvel alinéa 3, en disposant que la prorogation peut être décidée par une ou plusieurs lois sans pouvoir dépasser la durée maximale de trois mois. En effet, il se peut que l'état de crise perdure au-delà du délai fixé par la loi prorogeant l'état de crise après les dix jours et qu'une nouvelle prorogation s'impose. La durée totale des prorogations ne pourra toutefois pas dépasser une durée maximale de trois mois.

Nouvel alinéa 4

Le nouvel alinéa 4, introduit par voie d'amendement parlementaire du 8 mars 2017, prévoit que les règlements ne produisent d'effets qu'aussi longtemps que dure l'état de crise, qui ne saurait dépasser trois mois et dix jours (les dix jours initiaux auxquels peuvent s'ajouter une ou plusieurs prorogations, telles que prévues au nouvel alinéa 3).

Nouvel alinéa 5 (alinéa 3 initial)

Dans son avis du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat note qu'il n'y a pas d'intervalle pendant lequel la Chambre des Députés ne se trouve pas en session et qu'il est inutile de prévoir qu'en cas de crise la Chambre des Députés se réunit de plein droit. Il fait par ailleurs observer que sous l'égide de la Constitution actuelle, il est difficile de concevoir qu'une Chambre des Députés dissoute reprend ses fonctions. A son avis, l'interférence avec des élections nouvelles et l'entrée en fonction de la Chambre des Députés issue de ces élections posera problème. Il s'interroge en outre sur les pouvoirs de la Chambre des Députés qui aura repris ses fonctions.

Vu que le renforcement du pouvoir exécutif au détriment du pouvoir législatif pourrait comporter le risque d'éventuels abus de l'Exécutif, la Commission considère qu'il y a lieu de maintenir la disposition prévoyant que la Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

Quant à la première et la troisième phrase de l'alinéa 3 initial, elles sont supprimées, étant donné qu'elles suscitent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses.

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'Etat approuve la suppression de la phrase que „la Chambre des Députés se réunit de plein droit“ et de la précision que „En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus“, sauvegardes des prérogatives de la Chambre qu'il avait qualifiées d'inutiles dans son avis du 15 juillet 2016.

Par voie d'amendement parlementaire du 8 mars 2017, la Commission propose de déplacer l'alinéa 3 initial comme nouvel alinéa 5.

Alinéa 5 initial (supprimé)

Dans son avis du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat souligne que la juxtaposition de trois termes, dix jours, puis six mois pour l'état d'urgence et trois mois pour la durée de validité du règlement, sera source de difficultés dans la mise en pratique.

Reconnaissant la pertinence de cette remarque, la Commission propose d'omettre l'alinéa *in fine* initial. Pour ce qui est de l'interaction des délais de trois mois et de dix jours, il est renvoyé au commentaire de l'alinéa 2 initial.

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'Etat relève toutefois que cette suppression ne résout pas le problème de l'articulation des délais, alors que continue à se poser la question de la prorogation du règlement, après l'expiration du délai de trois mois, sans qu'aucune date butoir pour une prorogation éventuelle ne puisse être indiquée. L'absence de délai risque encore d'affecter le pouvoir de contrôle de la Chambre, si elle ne réussit pas à réunir, pour le vote d'une loi de cessation de l'état de crise, la majorité qualifiée requise.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat préconise soit le maintien du dernier alinéa, soit de se limiter à prévoir que la loi fixe le délai de la prorogation.

En réponse à cette observation, il est renvoyé au nouvel alinéa 3 qui dispose que la prorogation peut être décidée par une ou plusieurs lois sans pouvoir dépasser la durée maximale de trois mois.

*

Dans son deuxième avis complémentaire du 7 avril 2017, le Conseil d'Etat note que les amendements du 8 mars 2017 fournissent, en partie, des réponses à ses considérations. Les auteurs des amendements expliquent les raisons des choix opérés, tant pour le maintien de certains libellés que pour les modifications proposées.

*

VII. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de révision n° 6938 dans la teneur qui suit:

„**Article unique.**– Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.“ “

Luxembourg, le 3 mai 2017

Le Président-Rapporteur;
Alex BODRY

6938

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 01/06/2017 15:39:31	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 2	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PR 6938 Article 32 paragraphe 4	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Proposition de révision 6938	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	49 50	0	5	54
Procuration:	0	0	0	0
Total:	49 50	0	5	54 50

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Oui		M. Anzia Gérard	Oui	
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
Mme Loschetter Viviane	Oui		M. Traversini Roberto	Oui	

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui		M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		M. Meyers Paul-Henri	Oui	
Mme Modert Octavie	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui		M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Zeimet Laurent	Oui	

LSAP					
<i>M. Mosar Laurent Oui</i>					
M. Angel Marc	Oui		M. Arndt Fränk	Oui	
M. Bodry Alex	Oui		Mme Bofferding Taina	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		M. Cruchten Yves	Oui	
M. Di Bartolomeo Mars	Oui		M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		Mme Hemmen Cécile	Oui	
M. Negri Roger	Oui				

DP					
M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
M. Delles Lex	Oui		Mme Elvinger Joëlle	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
M. Krieps Alexander	Oui		M. Lamberty Claude	Oui	
M. Mertens Edy	Oui		Mme Polfer Lydie	Oui	

déi Lénk					
M. Baum Marc	Non		M. Wagner David	Non	

ADR					
M. Gibéryen Gast	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	
M. Reding Roy	Non				

Le Président:



pour Le Secrétaire général:

6938 - Dossier consolidé : 94

Barra Seer. gén. adf.

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 01/06/2017 15:39:31	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 2	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PR 6938 Article 32 paragraphe 4	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Proposition de révision 6938	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	49	0	5	54
Procuration:	0	0	0	0
Total:	49	0	5	54

Nom du député Vote (Procuration) Nom du député Vote (Procuration)

n'ont pas participé au vote:

CSV

Mme Mergen Martine	M. Mosar Laurent
M. Wolter Michel	

LSAP

Mme Dall'Agnol Claudia	M. Engel Georges
------------------------	------------------

DP

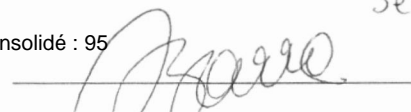
Mme Brasseur Anne	
-------------------	--

Le Président:



pour Le Secrétaire général:

Secr. gén. adj.



6938

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 11/10/2017 14:26:32	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 1	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PR 6938 Article 32 para. 4 de la Const.	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Proposition de révision 6938	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	51	0	5	56
Procuration:	0	0	0	0
Total:	51	0	5	56

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Oui		M. Anzia Gérard	Oui	
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
Mme Loschetter Viviane	Oui		M. Traversini Roberto	Oui	

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui		M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
M. Kaes Aly	Oui		M. Lies Marc	Oui	
M. Meyers Paul-Henri	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui		M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

LSAP					
M. Angel Marc	Oui		M. Arndt Fränk	Oui	
M. Bodry Alex	Oui		Mme Bofferding Taina	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		M. Cruchten Yves	Oui	
Mme Dall'Agnol Claudia	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
M. Engel Georges	Oui		M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		Mme Hemmen Cécile	Oui	
M. Negri Roger	Oui				

DP					
M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
M. Delles Lex	Oui		Mme Elvinger Joëlle	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
M. Krieps Alexander	Oui		M. Lamberty Claude	Oui	
M. Mertens Edy	Oui				

déi Lénk					
M. Baum Marc	Non		M. Wagner David	Non	

ADR					
M. Gibéryen Gast	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	
M. Reding Roy	Non				

Le Président:



Le Secrétaire général:

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 11/10/2017 14:26:32

Scrutin: 1

Vote: PR 6938 Article 32 para. 4 de la Const.

Description: Proposition de révision 6938

Président: M. Di Bartolomeo Mars

Secrétaire A: M. Frieseisen Claude

Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	51	0	5	56
Procuration:	0	0	0	0
Total:	51	0	5	56

Nom du député Vote (Procuration) Nom du député Vote (Procuration)

n'ont pas participé au vote:

CSV

Mme Hetto-Gaasch Françoise

Mme Mergen Martine

DP

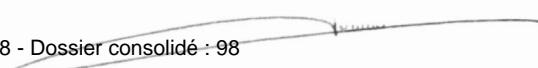
Mme Brasseur Anne

Mme Polfer Lydie

Le Président:



Le Secrétaire général:





CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 24

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 3 mai 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 et 29 mars 2017
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 7 avril 2017
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 7095 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
4. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017
5. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant Mme Simone Beissel, M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Fernand Kartheiser remplaçant M. Roy Reding, observateur

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 et 29 mars 2017

Les projets de procès-verbal des réunions des 22 et 29 mars 2017 sont approuvés.

2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 7 avril 2017

Le Président-Rapporteur présente le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat, pour le détail duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Dans cet avis, le Conseil d'Etat note que les amendements du 8 mars 2017 fournissent, en partie, des réponses à ses considérations.

Il relève que lesdits amendements retiennent un mécanisme où la prorogation de l'état de crise peut être opérée par la voie d'une ou de plusieurs lois avec une durée totale maximale de trois mois et rétablissent la précision que les règlements cessent leurs effets une fois que l'état de crise a pris fin, le cas échéant, même avant l'expiration de la prédite période.

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans ses avis antérieurs, il avait considéré que la Chambre des Députés peut, à tout moment, légiférer dans la matière couverte par un règlement adopté au titre de l'article 32, paragraphe 4, même si l'état de crise formellement n'a pas pris fin, ce qui revient à enlever à ce règlement sa base juridique, l'urgence d'agir du Grand-Duc ayant disparu. De même, il considère que la Chambre des Députés peut adopter une loi par laquelle elle met fin à la prorogation de l'état de crise ou en réduit la durée. Dans ce cas de figure, le règlement cessera ses effets, l'état de crise ayant pris fin en vertu de la loi.

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Le Président-Rapporteur présente le projet de rapport pour le détail duquel il est prié de se référer au document diffusé par courrier électronique les 2 et 3 mai 2017, et distribué en format papier aux membres présents.

Un représentant du groupe politique CSV propose d'y apporter les modifications suivantes :

- A la page 3, sous le chapitre II, alinéa 5, il propose de remplacer le bout de phrase « sans toutefois lui conférer un « blanc-seing » de la part de la représentation élue du pays » par le bout de phrase « tout en garantissant au pouvoir législatif d'assumer entièrement ses prérogatives constitutionnelles » ;
- A la page 3, sous le chapitre III, alinéa 3, à la place de la phrase « Le Conseil d'Etat relève encore que des projets de réformes visant à renforcer les moyens de lutte contre les nouvelles formes de criminalité et concrètement le terrorisme sont en cours. », il propose d'écrire : « Le Conseil d'Etat relève encore qu'un projet de loi visant à renforcer les moyens de lutte contre les nouvelles formes de criminalité et concrètement le terrorisme est engagé dans la procédure législative. » ;

- A la page 6, sous le chapitre V, alinéa 4, il propose de remplacer le bout de phrase « afin de réaliser un haut degré de sécurité juridique » par « dans l'intérêt de la sécurité juridique » ;
- A la page 7, sous le chapitre VI, alinéa 1er, au troisième alinéa, il propose d'omettre la partie de phrase entre parenthèses : « (de 1915 jusqu'à 2003 par le biais des lois dites « loi d'habilitation » et depuis la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004 sur la base du paragraphe 4 de l'article 32¹) » ;
- A la page 11, il propose d'écrire « Par conséquent, elle peut à tout moment légiférer dans les matières édictées en fonction de l'habilitation constitutionnelle, » à la place de « Par conséquent, elle peut à tout moment se substituer à la matière réglementaire édictée en fonction de l'habilitation constitutionnelle, » ;
- A la page 12, alinéa 2, première phrase, il propose de supprimer les termes « se substituant ainsi au Grand-Duc ».

Ces modifications sont approuvées par les membres de la Commission.

*

Le représentant de la sensibilité politique ADR soulève un certain nombre d'interrogations sur l'interprétation et la détermination des hypothèses citées à l'alinéa 1^{er}. Il soulève en outre le risque de contrariété à la hiérarchie des normes de la disposition de l'alinéa 2 selon laquelle « Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. ». Enfin, il est d'avis que les deux derniers alinéas généralisent le terme de crise, alors que l'alinéa 1^{er} mentionne trois hypothèses différentes.

Le Président-Rapporteur soulève le caractère quelque peu tardif de cette intervention, en rappelant que la proposition de révision a été déposée en janvier 2016 et que les discussions très détaillées ont débuté en amont du dépôt de la proposition de révision. Il ne partage pas l'analyse du représentant ADR en rappelant les différentes hypothèses (et leurs modes d'interprétation) dans lesquelles les mesures réglementaires peuvent être prises ainsi que les modalités de contrôle – politique et juridictionnel - de l'action du pouvoir exécutif. Il va de soi que les mesures réglementaires prises en vertu de ces dispositions devront respecter la hiérarchie des normes.

*

Soumis au vote, le projet de rapport est adopté avec une majorité de voix pour, une voix contre (déi Lénk) et une abstention (ADR).

Les membres de la Commission proposent de retenir le modèle 1 pour les discussions en séance plénière.

3. 7095 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février

¹ A noter que jusqu'à ce jour, seulement deux règlements grand-ducaux ont été pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4, à savoir :

1. le règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia dans le contexte de la crise financière et économique intervenue fin 2008 et,
2. le règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia.

2003

Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

Le Rapporteur, M. Eugène Berger présente les propositions d'amendements pour le détail desquelles il est renvoyé au document diffusé par courrier électronique le 28 avril 2017.

Il s'ensuit une discussion au sujet de l'article 2, qui devait, selon l'amendement envisagé, être libellé comme suit :

« **Art. 2.** L'article 123 de la loi est remplacé par la disposition suivante :

« **Art. 123.** En cas de dissolution de la Chambre, **le mandat des députés prend fin la sortie des députés élus après la dissolution a lieu** conformément à l'article 122.
» »

Selon l'interprétation de la Commission, la dissolution n'existera que dans la seule hypothèse où le Grand-Duc met fin au mandat des députés avant le terme, de sorte à provoquer des élections anticipées.

Or, dans cette hypothèse, il semble indiqué de supprimer le renvoi à l'article 122 et de prévoir que le mandat prend fin à la date de la dissolution, cette date étant fixée dans l'arrêté grand-ducal de dissolution.

En revanche, le renvoi à l'article 122 reste pertinent si le mandat prend fin dans des conditions normales, le Grand-Duc ne devant poser aucun acte de dissolution. Dans ce cas de figure, il y a lieu de prévoir que le mandat des députés élus après la dissolution prend fin conformément à l'article 122 et qu'il prend cours à l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections.

Partant, les membres de la Commission proposent d'amender l'article 2 comme suit :

« **Art. 2.** L'article 123 de la loi est remplacé par la disposition suivante :

« **Art. 123.** En cas de dissolution de la Chambre, **le mandat des députés prend fin à la date fixée par l'arrêté de dissolution. la sortie des députés élus après la dissolution a lieu conformément à l'article 122.**

Le mandat des députés élus après la dissolution prend cours à l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections.

Le mandat des députés élus après la dissolution prend fin conformément à l'article 122. » »

Les membres de la Commission conviennent de transmettre les amendements, avec les modifications décrites ci-dessus, au Conseil d'Etat.

Un représentant du groupe politique CSV souligne qu'aux yeux de son groupe, la modification de l'article 186 n'était pas indispensable. Le groupe CSV ne voit pas d'inconvénient à ce que les élections communales et les élections législatives se tiennent au cours du mois d'octobre de la même année.

Un autre représentant du groupe politique CSV soulève les conséquences et risques engendrés par l'abolition du trimestre de faveur sur la continuité des traitements des députés, anciennement fonctionnaires de l'Etat qui ne se sont pas réélus ou qui sont assermentés seulement après la mise en place du Gouvernement.

4. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Ce point est reporté à la prochaine réunion.

5. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 4 mai 2017 à 15h30.

Luxembourg, le 3 mai 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Cloener

Le Président,
Alex Bodry



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 16

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 8 mars 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 16 janvier, du 15 février et du 1^{er} mars 2017
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Présentation et adoption d'un amendement parlementaire
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Yves Cruchten remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. Franz Fayot, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Tania Braas, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Léon Gloden

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 16 janvier, du 15 février et du 1^{er} mars 2017**

Les projets de procès-verbal des réunions du 16 janvier, du 15 février et du 1^{er} mars 2017 sont approuvés.

2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Comme convenu lors de la dernière réunion, M. le Président-Rapporteur a élaboré une proposition d'amendement, accompagnée d'une note explicative, (diffusée par courrier électronique le 7 mars 2017) qui se présente comme suit :

Proposition d'amendement

Article unique. - Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante :

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

~~Ces mesures~~ Elles peuvent déroger à des lois existantes. ~~Elles~~ ~~Ces mesures~~ doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

~~Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois.~~

~~La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.~~

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans pouvoir dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise. »

Note explicative

Le nouveau régime de l'état de crise élargit les hypothèses d'état de crise envisagées tout en précisant et en limitant les pouvoirs de l'exécutif.

La Chambre des Députés, qui n'effectue pas de délégation de pouvoirs au bénéfice du Grand-Duc, respectivement du Gouvernement, est largement associée au processus.

L'article 32(4) devrait ainsi permettre de réagir rapidement et dans l'urgence à une situation de crise de nature internationale ou nationale, dans la mesure où les procédures législatives s'avèrent être trop lentes pour faire face à un péril grave ou une calamité.

Ce dispositif constitutionnel pourra dès lors être utilisé par le Gouvernement uniquement à titre très exceptionnel.

L'action du pouvoir exécutif reste entièrement soumise au contrôle politique de la Chambre des Députés et au contrôle juridictionnel des tribunaux, ceux-ci étant en vertu de l'article 95 de la Constitution en charge du contrôle de légalité des règlements grand-ducaux.

Ce contrôle concerne également leur conformité à la Constitution et aux traités internationaux.

Si les règlements pris par le Grand-Duc sur le fondement de l'article 32(4) de la Constitution peuvent déroger à des lois existantes, même dans le domaine réservé par la Constitution à la loi, ils doivent respecter les normes juridiques supérieures du droit national et international.

A l'instar du régime en vigueur, il appartient à l'exécutif de constater qu'il y a crise et urgence, c'est-à-dire que les conditions restrictives posées par la Constitution sont remplies.

Les règlements pris par le Grand-Duc n'auront d'effet qu'aussi longtemps que dure l'état de crise, à moins qu'une durée moindre n'ait été fixée dans le règlement.

Si la Chambre des Députés ne proroge pas l'état de crise au-delà de la durée initiale de dix jours, les règlements pris en vertu de l'article 32(4) deviennent caducs.

Les effets antérieurs restent valables, les règlements n'auront plus d'effets pour l'avenir.

L'état de la crise constaté par l'exécutif ne pourra perdurer au-delà de dix jours à moins que la Chambre des Députés n'en décide autrement par un vote à la majorité qualifiée.

C'est le Parlement et non plus l'exécutif qui apprécie souverainement si les conditions de l'article 32(4) continuent d'être données.

Durant la phase de prorogation, l'exécutif peut prendre de nouvelles mesures ou modifier les mesures prises antérieurement.

Même si tel est le cas, la Chambre des Députés garde la plénitude de ses prérogatives législatives et de contrôle du Gouvernement.

En pratique, on peut imaginer que le Gouvernement déposera sans délai - après avoir pris des mesures à la suite de la constatation de l'état de crise et de l'urgence - un projet de loi fixant la durée de l'état de crise qui sera alors examiné et voté par le Parlement après être avisé par le Conseil d'État.

Un désaccord non pas sur l'existence de l'état de crise, mais sur le fond d'une des mesures prises par l'exécutif pourra se matérialiser dans une motion votée par le Parlement respectivement une initiative législative prise par les députés.

Il appartiendra alors au Gouvernement de réagir. Il engage évidemment sa responsabilité politique devant le Parlement.

La durée de prolongation de l'état de crise votée par le Parlement ne peut dépasser, prorogations éventuelles incluses, les trois mois.

La durée totale autorisée par la Constitution s'établit donc à trois mois et dix jours.

Passé ce délai, on doit pouvoir supposer que toute modification législative peut se faire par la voie d'un vote parlementaire et ceci même dans des matières complexes.

Afin d'éviter que l'état de crise puisse être utilisé pour déclencher des élections anticipées, il est précisé que la Chambre des Députés ne peut être dissoute.

Cette disposition doit être interprétée à la lumière de l'article 56 de la Constitution qui dispose que « les députés sont élus pour cinq ans ».

Elle ne met donc pas obstacle à ce que la Chambre des Députés soit renouvelée au terme ordinaire de son mandat.

*

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il convient de retenir les points suivants :

- Un représentant du groupe politique CSV propose de préciser que la durée totale des prorogations ne pourra pas dépasser une durée maximale de trois mois.
De sorte que l'alinéa 3 nouveau serait libellé comme suit :

« La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans **que la prorogation ne puisse pouvoir** dépasser une durée maximale de trois mois. »

- De l'avis d'un autre représentant du groupe politique CSV, la définition de l'urgence telle qu'elle ressort du nouveau paragraphe 4 est plus large que celle du texte actuel. En outre la note explicative pourrait laisser entendre que seul le recours sur base de l'article 95 de la Constitution serait possible.
- En réponse, le Président-Rapporteur indique qu'il ne partage pas l'avis sur la définition de l'urgence, en rappelant que l'état de crise est conditionné par l'urgence qui résulte de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés. Selon le Président, le texte tel qu'élaboré par la Commission donne plus de garanties que le texte actuel. Il est évident que le recours aux mesures réglementaires sur base du paragraphe 4 devra, le cas échéant, être dûment motivé.
- Il confirme par ailleurs que la légalité des règlements pris sur base du paragraphe 4 peut être soumise au contrôle juridictionnel des tribunaux administratifs et civils. Ainsi ces règlements, tout comme les règlements grand-ducaux « ordinaires » peuvent faire l'objet tant d'un recours par voie d'exception que d'un recours direct. Il est proposé de préciser dans le commentaire qu'un recours en annulation contre les règlements devant les juridictions administratives est également admis dans les conditions fixées par la loi.
- En réponse à une intervention d'un représentant du groupe politique LSAP, il est précisé que les mesures, prises sur base du paragraphe 4, doivent être conformes à la Constitution et aux traités internationaux et ne peuvent ni modifier ni abroger ces normes supérieures.

*

L'amendement, avec les modifications discutées, est adopté à la majorité moins une abstention (du représentant de la sensibilité politique *déi Lénk*).

3. Divers

Le calendrier et les ordres du jour des prochaines réunions de la Commission se présentent comme suit :

- Le jeudi 9 mars 2017 à 13h30 :
 - Présentation du plan d'action pour la langue luxembourgeoise ;
- Le mercredi 15 mars 2017 à 10h30 :
 - Projet de loi n° 6875 : Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017
 - Rapport d'activité de l'Ombudsman 2016 : Elaboration d'une prise de position
- Le jeudi 16 mars 2017 à 10h30 :
 - Présentation des propositions du ministre de la Justice pour une réforme de la Justice

Luxembourg, le 8 mars 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Cloener

Le Président,
Alex Bodry

15



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 1er mars 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 25 janvier 2017 et du 8 février 2017
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Présentation et examen d'une proposition d'amendement
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel remplaçant M. Franz Fayot, M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Taina Bofferding, Mme Anne Brasseur remplaçant Mme Simone Beissel, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, Mme Cécile Hemmen, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

M. Roy Reding, observateur

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 25 janvier 2017 et du 8 février 2017**

Les projets de procès-verbal des réunions du 25 janvier 2017 et du 8 février 2017 sont approuvés.

2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Comme convenu lors de la dernière réunion, M. le Président-Rapporteur a élaboré une proposition pour une nouvelle version de l'article 32, paragraphe 4 (diffusée par courrier électronique le 1^{er} mars 2017, distribuée aux membres de la Commission et annexée au présent procès-verbal).

Alinéas 1^{er} et 2

Dans cette nouvelle version, les deux premiers alinéas demeurent inchangés.

Alinéa 3

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, et afin d'augmenter la sécurité juridique, il est proposé d'ajouter un alinéa 3 formulé comme suit :

« Ces règlements cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise. »

Dans son avis complémentaire du 6 décembre 2016, le Conseil d'Etat indique en effet préférer le maintien de la phrase (supprimée par l'amendement du 9 novembre 2016) disposant que « Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence ».

D'après le Conseil d'Etat « L'omission, par les auteurs de l'amendement, de cette limite revêt toutefois une signification différente, étant donné qu'il s'agit de garantir le maintien de la mesure réglementaire au-delà de dix jours, et cela malgré l'omission de la Chambre de voter une loi de prorogation. »

Alinéa 4

Il est proposé de compléter l'alinéa 4 afin de préciser que la loi qui proroge l'état de crise au-delà de dix jours en fixe la durée, sans que cette durée ne puisse excéder la durée maximale de trois mois.

Le Président-Rapporteur relève qu'il semble en effet indiqué de prévoir une durée maximale, pour éviter l'écueil de l'état d'urgence post-attentats en France, où l'Assemblée a voté en décembre 2016 une cinquième prolongation.

Il est proposé de fixer cette durée maximale à trois mois (et non plus à six mois, tel que prévu initialement). Le délai de trois mois semble suffisant pour permettre à la Chambre de légiférer. Par conséquent, la durée maximale de l'état de crise serait de trois mois et dix jours.

Il n'est dès lors plus nécessaire de prévoir une durée pour les effets des règlements, étant donné que ceux-ci sont couverts par le délai de trois mois.

Ainsi la phrase disposant que « Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. » peut être supprimée.

Alinéa 5

Il est proposé de déplacer la phrase disposant que « La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise. » en tant que dernier alinéa du paragraphe 4. Il semble en effet plus logique de prévoir cette disposition au paragraphe 4 in fine.

*

En réponse à une intervention d'un représentant du groupe politique CSV, le Président-Rapporteur confirme que :

- L'idée sous-jacente de la durée maximale de trois mois est que la prorogation votée par la Chambre n'est possible qu'une fois pour une durée maximale absolue de trois mois.
- Si la Chambre des Députés ne proroge pas l'état de crise, les mesures cessent au bout du délai des dix jours. A l'inverse, si la Chambre proroge l'état de crise par une loi qui en fixe la durée, les règlements restent valables. Les règlements peuvent ainsi coexister avec la loi votée par la Chambre. Il faudra bien entendu veiller à ce qu'il n'y ait pas de contradictions.
- La Chambre conserve la plénitude de ses pouvoirs pendant l'état de crise. Elle a dès lors la possibilité, en cas de contrariété, de demander au Gouvernement soit de modifier les mesures réglementaires, soit de modifier la loi ou de la rétablir dans sa teneur initiale.

Un autre représentant du groupe politique CSV propose de transférer la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} comme première phrase de l'alinéa 2.

L'alinéa 2 serait dès lors libellé comme suit :

« ~~Ces mesures~~ ~~Elles~~ peuvent déroger à des lois existantes. ~~Elles~~ ~~Ces mesures~~ doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux. »

Le Président-Rapporteur propose de déplacer la teneur de l'alinéa 3 sous un alinéa 4 nouveau libellé comme suit :

« Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise. »

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk redoute que la Chambre ne subisse des pressions afin de proroger l'état de crise et propose que la loi qui proroge l'état de crise précise les règlements qui perdurent.

En réponse à cette intervention, il est rappelé que la Chambre des Députés n'opère pas de délégation de pouvoirs. Par ailleurs le vote de la prorogation nécessite une majorité qualifiée de deux tiers.

Dans l'hypothèse où cette majorité qualifiée ne serait pas atteinte, la Chambre aurait la possibilité de voter des mesures isolées.

Afin de préciser que toute prorogation au-delà de trois mois est exclue, il est proposé de modifier l'alinéa 3 en disposant que la prorogation peut être décidée par une ou plusieurs lois sans pouvoir dépasser la durée maximale de trois mois.

L'alinéa 3 serait libellé comme suit :

« La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une **ou plusieurs lois** votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, **qui en fixe la durée sans pouvoir dépasser une durée maximale de trois mois**. »

En réponse à une intervention d'un représentant du groupe politique LSAP, il est précisé que la disposition selon laquelle « La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise. » ne fait pas référence aux élections, mais vise le cas de figure de l'article 74 selon lequel le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre. L'idée étant d'éviter que le Grand-Duc ne fasse usage de cette possibilité pendant l'état de crise.

Dans le cadre de la modification imminente de la loi électorale, les membres de la Commission conviennent d'examiner les dispositions concernant la dissolution dans le contexte des élections, ceci afin d'assurer la continuité de la Chambre des Députés et de ses organes.

*

En vue de la prochaine réunion, le Président-Rapporteur propose d'élaborer, sur base des propos échangés ci-dessus, une proposition d'amendement avec une motivation afférente.

3. Divers

Les membres de la Commission conviennent de convoquer la prochaine réunion le 8 mars 2017 à 10h30 avec l'ordre du jour suivant :

1. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
Présentation et adoption d'un amendement parlementaire
2. Divers

Luxembourg, le 1^{er} mars 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Proposition pour une nouvelle version de l'article 32, paragraphe 4.

Annexe

Nouvelle version du paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution :

(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les besoins vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires. Elles peuvent déroger à des lois existantes.

Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

Ces règlements cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans pouvoir dépasser un terme de trois mois.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

Luxembourg, le 28 février 2017

Le rapporteur,
Alex Bodry



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 14

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 15 février 2017

Ordre du jour :

1. 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification
 - de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
 - de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
 - Rapporteur : Madame Simone Beissel

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
 - Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Examen de la prise de position du Gouvernement
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. Franz Fayot, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 6875 **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification**

- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
- de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

Le rapporteur du projet de loi, Madame Simone Beissel, présente les amendements pour le détail desquels il est prié de se référer au projet de lettre d'amendements diffusé par courrier électronique les 13 et 14 février 2017 et annexé au présent procès-verbal.

En ce qui concerne les dérogations temporaires qui permettent au Conseil d'Etat de continuer à remplir ses missions pendant une vacance de siège ou suite à une exclusion temporaire ou une révocation, il est précisé que :

- La disposition de l'article 4, paragraphe 1, alinéa 3, vise le quorum requis de juristes ;
- La disposition de l'article 7, point b), alinéa 2, vise le nombre de conseillers d'Etat du sexe sous-représenté ;
- La disposition de l'article 29 couvre les cas d'exclusion temporaire ou de révocation.

M. le Président propose de compléter le commentaire de l'amendement concernant l'article 7 par lequel il est proposé de remplacer les termes de « groupes et sensibilités politiques » par ceux de « partis politiques ».

Les amendements sont adoptés à la majorité des voix. Les représentants du groupe politique CSV se sont abstenus lors du vote.

2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Le Président-Rapporteur propose d'examiner la prise de position du Gouvernement communiquée en date du 26 janvier 2017, pour les détails de laquelle il y a lieu de se référer au document parlementaire afférent.

Dans la prise de position précitée, le Gouvernement fait une proposition de formulation qui se lit comme suit :

« Article unique. – Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires. Elles peuvent déroger à des lois existantes.

Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ces règlements sortent leurs effets aussi longtemps que dure l'état de crise, à moins qu'ils ne soient abrogés. Ces règlements peuvent être modifiés.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

*La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution-, **qui en fixe la durée.** » »*

Selon le Gouvernement, cette « troisième voie », qui se différencie tant de la position du Constituant que de celle du Conseil d'Etat, pourrait satisfaire à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

D'après le Gouvernement, le désaccord fondamental demeure au niveau de l'articulation du délai de validité du règlement limité à trois mois et de la durée de la prorogation de l'état de crise naguère fixée à six mois (délai qui est abandonné), sachant que la prorogation intervient dix jours après l'adoption du règlement.

Ainsi, le Gouvernement suggère au Constituant de renoncer à fixer un tel délai maximal et de laisser au législateur la faculté d'apprécier souverainement la durée adéquate.

Dans l'hypothèse où il s'avérerait que les mesures réglementaires ne soient plus nécessaires, alors qu'elles sont censées rester en vigueur jusqu'à l'expiration de l'état de crise, il semble nécessaire de prévoir, au titre de la sécurité juridique, que les règlements pourront être abrogés avant.

Finalement, il conviendra de régler l'hypothèse dans laquelle, parmi toute une série de mesures insérées dans un règlement, certaines ne soient plus nécessaires à un moment donné, de sorte qu'il faudrait apporter une modification au règlement existant.

Le Gouvernement conclut « que la nature des mesures de crise qu'il est appelé à prendre est identique à celle d'une loi. Dans cette logique, il serait également envisageable que la Chambre des Députés puisse abroger ces mesures réglementaires de crise au contenu normatif, alors que le concept du parallélisme des formes exigerait, pour ce qui est des deux hypothèses décrites ci-avant (le pouvoir réglementaire d'exécution et d'attribution), qu'un règlement grand-ducal abrogatoire soit édicté. »

Or, le Conseil d'Etat ne partage pas cette interprétation. En effet, dans son avis du 15 juillet 2016, il avait relevé que « la question de la portée des mesures réglementaires pose à son tour celle du contrôle juridictionnel. En ce qui concerne la base juridique du contrôle du règlement, le Conseil d'Etat exclut le recours à l'article 95^{ter} de la Constitution. Même si les mesures réglementaires interviennent dans un domaine relevant normalement de la loi, voire dans une matière réservée à la loi, il s'agit formellement de règlements adoptés par le Grand-Duc qui ne revêtent pas la nature d'arrêtés-lois. Le contrôle judiciaire s'exercera à travers l'exception d'illégalité au sens de l'article 95 de la Constitution ou par le recours direct devant le juge administratif consacré à l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Dans cette dernière voie de droit, le juge administratif va exercer un contrôle de légalité au regard des critères d'incompétence, d'excès et de détournement de pouvoir, de violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés. »

Selon M. le Président-Rapporteur, il convient de clarifier la position de la Commission sur ce point essentiel pour préserver la sécurité juridique.

Il s'ensuit une discussion au cours de laquelle sont abordés les points suivants :

- L'argument principal du Conseil d'Etat en 2004 était que la Chambre des Députés ne pouvait pas déléguer de pouvoir à l'exécutif ;
- Si la Commission décidait de suivre la proposition du Gouvernement, elle reviendrait sur la révision constitutionnelle de 2004 ;
- M. le Président-Rapporteur évoque, par analogie, le cas des dispositions pénales, en particulier l'hypothèse où un tribunal est saisi d'une violation d'un règlement qui prévoit des sanctions, mais qui a été aboli entretemps. Le tribunal, en vertu de la rétroactivité de la loi pénale plus douce, ne pourrait dès lors pas appliquer les sanctions prévues par le règlement.

- La proposition de formulation du Gouvernement implique que des mesures valablement prises ne produisent d'effets que tant que dure l'état de crise ;
- En outre, cette proposition est problématique en ce qu'elle ne prévoit pas de possibilité de proroger les mesures ;
- Pour parer à cette situation, les mesures pourraient être reprises par une loi ;
- A l'inverse, la proposition de la Commission risquerait de générer un catalogue de mesures avec des durées de validité différentes ;

Une solution, évoquée par le Président-Rapporteur pourrait consister à prévoir que si l'état de crise cesse, les mesures ne produisent plus d'effets. La question est de savoir s'il convient néanmoins de maintenir la durée de validité de trois mois.

A titre alternatif le délai de trois mois pourrait être inscrit à l'alinéa 1^{er}.

La deuxième phrase de l'alinéa 3, tel que proposé par le gouvernement, qui dispose que « Ces règlements peuvent être modifiés. » pourrait être supprimée, comme étant superfétatoire, et reprise dans le commentaire des articles.

Plutôt que de prévoir l'abrogation, la première phrase de l'alinéa 3 pourrait être formulée comme suit :

« Ces règlements cessent leurs effets au plus tard au moment où prend fin l'état de crise » ou « [...] au moment où la fin de l'état de crise est (dûment) constatée ».

Se pose également la question de savoir s'il ne serait pas utile de réintégrer le délai de six mois (supprimé par les amendements parlementaires du 9 novembre 2016).

Un représentant du groupe politique CSV propose de vérifier au préalable d'éventuelles implications sur la proposition de révision du projet de loi n°6921 ¹ à la lumière de l'avis critique du Conseil d'Etat du 7 février 2017.

Il propose par ailleurs de se concerter avec le Conseil d'Etat sur la proposition d'amendement qu'il est envisagé d'adopter.

Un autre représentant du groupe politique CSV évoque la nécessité d'adapter la loi du 3 décembre 2009 portant 1) réglementation de quelques méthodes particulières de recherche 2) modification de certaines dispositions du Code pénal et du Code d'instruction criminelle, qui semble faire l'objet d'une interprétation très extensive en pratique.

Il est convenu d'élaborer une formulation de texte en vue de la prochaine réunion.

3. Divers

Les membres de la Commission conviennent de convoquer la prochaine réunion le 1^{er} mars 2017 à 10h30 et arrêtent provisoirement l'ordre du jour suivant :

1. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
2. Divers

¹ 6921 - Projet de loi portant

1) modification du Code d'instruction criminelle,

2) modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques,

3) modification de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques,

4) adaptation de la procédure pénale face aux besoins liés à la menace terroriste

Luxembourg, le 15 février 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président,
Alex Body

Annexe :

6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets : Projet de lettre d'amendements

Objet : 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

Transmis pour information, en vue de la réunion du 15 février 2017, aux membres de la

- Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
- Conférence des Présidents



Luxembourg, le 14 février 2017

Carole Closener

Secrétaire-administrateur de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Dossier suivi par: Carole Closener
Service des commissions
Tél: +352 466 966 337
Fax: +352 466 966 309
Courriel: cclosener@chd.lu

Monsieur le Président
du Conseil d'Etat
5, rue Sigefroi
L-2536 Luxembourg

Luxembourg, le xx février 2017

Objet : **6875** **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets**

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements au projet de loi sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adoptés dans sa réunion du xx février 2017.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras soulignés) et les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

*

AMENDEMENTS

Le détail et la motivation des amendements adoptés par la commission se présentent comme suit :

Article 6

L'article 6 est amendé comme suit :

Art. 6. Lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège, le membre du Conseil d'Etat est nommé par le Grand-Duc, alternativement et dans l'ordre suivant :

- a) sur proposition d'un candidat par le Gouvernement ;
- b) sur proposition d'un candidat par la Chambre des Députés ;
- c) sur proposition d'un candidat par le Conseil d'Etat.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le Grand-Duc héritier est désigné par nomination directe du Grand-Duc.

Dans les cas visés aux points a) et b), le Conseil d'Etat soumet à l'autorité investie du pouvoir de proposition **deux trois** profils de candidat pour chaque vacance de siège à intervenir, destinés à guider celle-ci lors de son choix.

Commentaire

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, les membres de la Commission sont d'avis que l'indication d'un seul profil est trop restrictive, en ce qu'elle revient quasiment à désigner le candidat. Partant, pour augmenter la latitude des choix des autorités investies du pouvoir de proposition, et pour garantir une sécurité accrue de planification à moyen terme, la Commission propose de passer à un système à deux profils.

Article 7

L'article 7 est amendé comme suit :

Art. 7. Lors de la désignation du candidat, l'autorité investie du pouvoir de proposition :

- a) veille à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des **partis groupes et sensibilités** politiques représentés à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives ;
- b) tend à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du Conseil d'Etat. Le nombre du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à sept.

Le Conseil d'Etat est valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le nombre requis de conseillers d'Etat du sexe sous-représenté n'est plus atteint.

~~L'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat en concertation avec le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer le siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er}.~~

Les règles fixées au présent article ne s'appliquent pas à la nomination du Grand-Duc héritier.

Commentaire

En réponse à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est proposé de supprimer l'alinéa 2.

Par ailleurs, la notion de « groupes et sensibilités politiques » est remplacée par la notion de « partis politiques »

Article 8

Art. 8. En cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, le Grand-Duc nomme dans l'ordre suivant :

- a) sept membres proposés par le Gouvernement ;
- b) sept membres proposés par la Chambre des Députés ;

- c) sept membres proposés par le Conseil d'Etat, composé selon les prescriptions des points a) et b) qui précèdent et dans les formes prévues à l'article 9.

Commentaire

Suite à la suppression de l'article 9, il y a lieu de supprimer, au point c), la référence à l'article 9.

Article 9

L'article 9 est supprimé.

Commentaire

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé de supprimer l'article 9. Les trois autorités investies du pouvoir de proposition, décideront ainsi elles-mêmes comment gérer les appels à candidature, sans qu'il n'y ait besoin de préciser dans la loi la procédure des candidatures.

Les articles subséquents sont renumérotés.

Article 17 (19 initial)

L'article 17 est amendé comme suit :

Art. 17 19. Chaque membre du Conseil d'Etat peut assister avec voix délibérative aux réunions des commissions dont il n'est pas membre.

Le secrétaire général peut assister aux réunions de commission.

La composition des commissions permanentes et spéciales est publiée sur le site Internet du Conseil d'Etat.

Commentaire

Il est proposé de prévoir une obligation légale de publier la composition des commissions permanentes et spéciales sur le site internet du Conseil d'Etat. Il est entendu que cette publication devra être régulièrement mise à jour.

Article 19 (21 initial)

L'article 19 est amendé comme suit :

Art. 19 21. Le Conseil d'Etat délibère en séance plénière publique sur l'accord à donner à la dispense du second vote constitutionnel des projets et propositions de loi. Les résolutions sur l'accord ou le refus de la dispense du second vote constitutionnel sont des décisions. Elles indiquent le nombre de conseillers qui ont participé à la décision, le nombre de ceux qui ont voté pour et le nombre de ceux qui ont voté contre ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

Tout refus de la dispense du second vote constitutionnel doit être motivé et le président porte les motifs du refus par écrit à la connaissance de la Chambre des Députés et du Gouvernement.

Commentaire

La Commission tient compte des observations du Conseil d'Etat en supprimant toute référence aux abstentions. Par ailleurs, il est proposé d'harmoniser la terminologie avec celle de l'article 20 (22 initial).

Article 20 (22 initial)

L'article 20 est amendé comme suit :

Art. 20 22. (1) Le Conseil d'Etat ne peut prendre de résolution, si la majorité de ses membres en fonction n'est présente. Le secrétaire général assiste aux séances du Conseil d'Etat et en dresse procès-verbal.

Les résolutions du Conseil d'Etat sont arrêtées à la majorité des voix. Elles indiquent le nombre de conseillers qui y ont participé, le nombre de ceux qui ont voté pour **et** le nombre de ceux qui ont voté contre ~~ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.~~

(2) Les avis sont motivés et comportent des considérations générales, un examen des articles et, le cas échéant, des propositions de texte.

Chaque membre du Conseil d'Etat peut soumettre aux délibérations en séance plénière une opinion dissidente qui peut être appuyée par un ou plusieurs autres conseillers. Les opinions dissidentes sont annexées à l'avis du Conseil d'Etat et indiquent le nombre de conseillers qui ont voté en leur faveur.

Le président et le secrétaire général attestent l'authenticité des résolutions prises.

Commentaire

La Commission tient compte des observations du Conseil d'Etat en supprimant toute référence aux abstentions.

Article 29 (31 initial)

L'article 29 est amendé comme suit :

Art. 29 31. L'avertissement est donné par le président.

La réprimande et l'exclusion temporaire des fonctions sont décidées par le Conseil d'Etat.

La révocation d'un conseiller est proposée par le Conseil d'Etat au Grand-Duc.

Le conseiller concerné ne peut pas participer à la délibération.

Le Conseil d'Etat est valablement composé même si suite à l'exclusion temporaire ou la révocation d'un conseiller, le nombre requis de conseillers d'État n'est plus atteint.

Commentaire

Il est proposé de compléter l'article 29 par une disposition qui permet au Conseil d'Etat de remplir ses missions si, suite à une exclusion temporaire ou une révocation, le nombre de conseillers d'Etat n'est plus atteint.

Article 47 (48 initial)

L'article 47 est amendé comme suit :

Art. 47 48. La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au **Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg-Mémorial**.

Commentaire

Il est proposé de remplacer le terme « Mémorial » par les termes « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles ayant émis un avis au sujet du présent projet de loi, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Mars Di Bartolomeo
Président de la Chambre des Députés

Annexe : Texte coordonné proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

PROJET DE LOI

sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification

- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
- de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

Chapitre 1^{er} – *Attributions en matière législative et réglementaire*

Art. 1^{er}. (1) Le Conseil d'Etat donne son avis sur tout projet ou proposition de loi ainsi que sur tout amendement afférent et sur tout projet de règlement grand-ducal pris pour l'exécution des lois et des traités.

Si la Chambre des Députés a procédé au vote article par article conformément à l'article 65 de la Constitution, sans que les dispositions votées ou une partie de ces dispositions aient été avisées par le Conseil d'Etat, celui-ci rend son avis sur les dispositions votées dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de la communication par la Chambre des Députés au Conseil d'Etat des dispositions votées. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi.

Sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc si la loi n'en dispose pas autrement, aucun règlement ~~pris~~ pour l'exécution des lois et des traités ~~ne peut être pris par le~~ n'est soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Conseil d'Etat peut demander au Gouvernement de le saisir des ~~lui transmettre les~~ projets des règlements ~~et arrêtés~~ visés à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution avant de donner son avis sur un projet de loi qui prévoit l'adoption de ces règlements.

(2) Si le Conseil d'Etat estime qu'un projet de loi, une proposition de loi ou tout amendement y afférent comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis. Il en fait de même, s'il estime un projet de règlement contraire à une norme de droit supérieure.

Art. 2. Le Gouvernement, avant de soumettre au Conseil d'Etat un projet de loi ou de règlement, peut demander son avis sur le principe.

De son côté, le Conseil d'Etat peut appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements, tout comme de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

Le Gouvernement peut soumettre au Conseil d'Etat toutes autres questions.

Art. 3. Conformément à l'article 59 de la Constitution, le Conseil d'Etat se prononce sur la dispense du second vote constitutionnel.

Chapitre 2 – *Composition, nomination et fin de mandat et dissolution*

Section 1 – Composition

Art. 4. (1) Le Conseil d'Etat est composé de vingt-et-un conseillers dont onze au moins sont détenteurs d'un grade de master en droit émis par l'Université du Luxembourg ou ont obtenu l'homologation du diplôme étranger en droit en vertu de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades d'enseignement supérieur.

Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc héritier qui peut y être nommé par le Grand-Duc dès que ce titre lui a été conféré et jusqu'à ce qu'il exerce la fonction de Lieutenant du Grand-Duc.

Le Conseil d'Etat est valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le quorum requis de juristes n'est plus atteint.

(2) Les membres du Conseil d'Etat portent le titre de conseiller d'Etat.

Section 2 – Nomination

Art. 5. (1) Pour être membre du Conseil d'Etat, il faut :

1. être de nationalité luxembourgeoise ;
2. jouir des droits civils et politiques ;
3. résider au Grand-Duché de Luxembourg ;
4. être âgé de trente ans accomplis.

(2) Les fonctions de membre du Conseil d'Etat sont compatibles avec toute fonction et toute profession à l'exception :

1. des fonctions de membre du Gouvernement ;
2. du mandat de député ;
3. du mandat de membre du Parlement européen ;
4. des fonctions énumérées à l'article ~~34~~ 36 ;
5. des fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article ~~26~~ 28 ~~ci-après~~.

Art. 6. Lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège, le membre du Conseil d'Etat est nommé par le Grand-Duc, alternativement et dans l'ordre suivant :

- a) sur proposition d'un candidat par le Gouvernement ;
- b) sur proposition d'un candidat par la Chambre des Députés ;
- c) sur proposition d'un candidat par le Conseil d'Etat.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le Grand-Duc héritier est désigné par nomination directe du Grand-Duc.

Dans les cas visés aux points a) et b), le Conseil d'Etat soumet à l'autorité investie du pouvoir de proposition ~~deux~~ trois profils de candidat pour chaque vacance de siège à intervenir, destinés à guider celle-ci lors de son choix.

Art. 7. Lors de la désignation du candidat, l'autorité investie du pouvoir de proposition :

- c) veille à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des ~~partis~~ partis groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives ;

- d) tend à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du Conseil d'Etat. Le nombre du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à sept.

Le Conseil d'Etat est valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le nombre requis de conseillers d'Etat du sexe sous-représenté n'est plus atteint.

L'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat en concertation avec le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer le siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er}.

Les règles fixées au présent article ne s'appliquent pas à la nomination du Grand-Duc héritier.

Art. 8. En cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, le Grand-Duc nomme dans l'ordre suivant :

- a) sept membres proposés par le Gouvernement ;
- b) sept membres proposés par la Chambre des Députés ;
- c) sept membres proposés par le Conseil d'Etat, composé selon les prescriptions des points a) et b) qui précèdent et dans les formes prévues à l'article 9.

Art. 9. Lorsqu'il revient au Conseil d'Etat de pourvoir à la vacance d'un siège il est procédé au scrutin secret en séance plénière. Les bulletins nuls et blancs ne comptent pas pour l'établissement de la majorité.

Le candidat à désigner doit avoir atteint la majorité absolue des voix. Si le candidat n'a pas obtenu la majorité absolue des voix, le Conseil d'Etat désigne un nouveau candidat conformément à l'article 7, alinéa 2.

Art. 9 10. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'Etat prêtent entre les mains du président le serment suivant: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. Je promets de tenir secrètes les délibérations du Conseil et les affaires du Gouvernement. Je le jure!“

En cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, la prestation de serment des membres du Conseil d'Etat se fait entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué.

Section 3 – Fin de mandat et dissolution du Conseil d'Etat

Art. 10 11. (1) Les fonctions de membre du Conseil d'Etat prennent fin de plein droit

1. après une période continue ou discontinue de douze ans ;
2. au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans ; ou
3. lorsqu'il accepte l'un des mandats ou l'une des fonctions énumérés à l'article 5, paragraphe 2.

(2) En cas de départ volontaire ou lorsqu'une maladie grave et irréversible ne lui permet plus de remplir ses fonctions, le membre du Conseil d'Etat est démissionné par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'Etat.

(3) Le titre honorifique des fonctions peut être conféré par arrêté grand-ducal.

Art. 12. Le Grand-Duc ne peut dissoudre le Conseil d'Etat que pour des motifs exceptionnels sur lesquels le Conseil d'Etat devra être entendu en séance plénière publique.

Chapitre 3 – Mode de fonctionnement

Section 1 – Présidence

Art. 11 43. Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'Etat conjointement le président et deux vice-présidents. Les fonctions de président sont exercées pour une durée maximale de trois ans. Un conseiller peut uniquement être nommé président s'il peut assumer ses fonctions de président pour une durée minimale d'un an. En cas de vacance d'un poste de vice-président, le nouveau titulaire est nommé jusqu'à la fin du mandat du président

Le Grand-Duc héritier ne peut pas être nommé à ces fonctions.

Art. 12 44. (1) Le président représente le Conseil d'Etat. Il veille au bon fonctionnement de l'institution et au respect des règles déontologiques.

Le président convoque le Conseil en séances publique et plénière, toutes les fois qu'il le juge nécessaire aux besoins de l'institution. Il en fixe l'ordre du jour et dirige les débats.

(2) En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance de poste, la présidence est assurée par le vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de vice-présidents, par le membre du Conseil d'Etat le plus ancien en rang.

Art. 13 45. (1) Le Bureau du Conseil d'Etat se compose du président et des deux vice-présidents du Conseil d'Etat. Il est fait appel au secrétaire général pour assister aux réunions du Bureau.

(2) Le Bureau a pour mission de décider des questions relatives à l'organisation des travaux du Conseil d'Etat. Il établit la liste des commissions permanentes du Conseil d'Etat, en désigne le président, et en fixe la composition.

Le Bureau peut encore examiner l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

Section 2 – Commissions permanentes et spéciales

Art. 14 46. Les commissions permanentes du Conseil d'Etat sont chargées d'examiner les projets et propositions de loi, les projets de règlement grand-ducal, les amendements ainsi que les demandes d'avis déférés au Conseil d'Etat par le Gouvernement ou par la loi.

Elles peuvent encore étudier de leur propre initiative l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

Les séances des commissions ne sont pas publiques.

Art. 15 47. Les commissions permanentes sont composées des membres du Conseil d'Etat figurant sur la liste arrêtée par le Bureau. Un agent du Secrétariat est affecté par le Bureau à chaque commission pour assister les conseillers dans leurs travaux.

Art. ~~16 18~~. Il peut être formé des commissions spéciales par le président du Conseil d'Etat pour l'examen des affaires qui ont un caractère particulier.

Le président fixe la composition de ces commissions.

Art. ~~17 19~~. Chaque membre du Conseil d'Etat peut assister avec voix délibérative aux réunions des commissions dont il n'est pas membre.

Le secrétaire général peut assister aux réunions de commission.

La composition des commissions permanentes et spéciales est publiée sur le site Internet du Conseil d'Etat.

Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote constitutionnel

Section 1 – Avis et délibérations

Art. ~~18 20~~. Le Conseil d'Etat délibère en séance plénière non publique sur les projets d'avis et les affaires que le président a décidé de lui soumettre.

Les résolutions au sujet des affaires soumises au Conseil d'Etat par le Gouvernement ou la Chambre des Députés sont qualifiées « avis du Conseil d'Etat »; toutes les autres résolutions, à l'exception de celles visées à l'article 19 21, sont qualifiées « délibérations du Conseil d'Etat ».

Section 2 – Dispense du second vote constitutionnel

Art. ~~19 21~~. Le Conseil d'Etat délibère en séance plénière publique sur l'accord à donner à la dispense du second vote constitutionnel des projets et propositions de loi. Les résolutions sur l'accord ou le refus de la dispense du second vote constitutionnel sont des décisions. Elles indiquent le nombre de conseillers qui ont participé à la décision, le nombre de ceux qui ont voté pour et **le nombre de ceux qui ont voté contre. ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.**

Tout refus de la dispense du second vote constitutionnel doit être motivé et le président porte les motifs du refus par écrit à la connaissance de la Chambre des Députés et du Gouvernement.

Chapitre 5 – Formes de procéder

Art. ~~20 22~~. (1) Le Conseil d'Etat ne peut prendre de résolution, si la majorité de ses membres en fonction n'est présente. Le secrétaire général assiste aux séances du Conseil d'Etat et en dresse procès-verbal.

Les résolutions du Conseil d'Etat sont arrêtées à la majorité des voix. Elles indiquent le nombre de conseillers qui y ont participé, le nombre de ceux qui ont voté pour **et** le nombre de ceux qui ont voté contre ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

(2) Les avis sont motivés et comportent des considérations générales, un examen des articles et, le cas échéant, des propositions de texte.

Chaque membre du Conseil d'Etat peut soumettre aux délibérations en séance plénière une opinion dissidente qui peut être appuyée par un ou plusieurs autres conseillers. Les opinions dissidentes sont annexées à l'avis du Conseil d'Etat et indiquent le nombre de conseillers qui ont voté en leur faveur.

Le président et le secrétaire général attestent l'authenticité des résolutions prises.

Art. 21 23. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Conseil d'Etat agissent uniquement dans l'intérêt général. Ils ne participent pas à la rédaction des avis et aux délibérations du Conseil d'Etat relatifs à des dossiers à l'élaboration desquels ils ont participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'Etat.

Art. 22 24. Les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'Etat par le Gouvernement ne peuvent être communiqués qu'au Gouvernement. Ces avis peuvent être rendus publics sur décision du Gouvernement.

Les avis concernant des projets ou des propositions de loi qui ont déjà fait l'objet d'un dépôt ou d'une communication à la Chambre des Députés, ainsi que les avis sur les projets de règlement grand-ducal, sont publics.

Le Bureau du Conseil d'Etat peut décider de rendre publiques les délibérations du Conseil d'Etat.

Art. 23 25. Le Conseil d'Etat arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont approuvés par règlement grand-ducal.

Chapitre 6 – Règles disciplinaires

Art. 24 26. Est qualifié faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel le membre du Conseil d'Etat méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité, telles que mises en œuvre définies dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat.

Art. 25 27. Selon la gravité de la faute, les sanctions suivantes peuvent être prononcées :

- 1° l'avertissement ;
- 2° la réprimande ;
- 3° l'exclusion temporaire des fonctions, avec privation de l'indemnité pour une période de six mois au maximum ;
- 4° la révocation, qui emporte la perte du titre.

Art. 26 28. Il est institué un Comité de déontologie composé de trois membres effectifs et de trois suppléants désignés pour un terme de trois ans, renouvelable, par le Conseil d'Etat en raison de leur expérience et de leur autorité morale en matière de déontologie professionnelle.

Les fonctions de membre du comité sont incompatibles avec celles de conseiller d'Etat ou celles énumérées à l'article 34 36, de député, de membre du Parlement européen et de membre du Gouvernement.

Art. 27 29. Lorsque le Bureau considère qu'il y a des raisons sérieuses qu'un conseiller d'Etat a commis une faute disciplinaire, il propose au président du Conseil d'Etat de saisir le Comité de déontologie.

Art. 28 30. Le Comité de déontologie examine les circonstances de la faute alléguée. Il entend les auteurs de la saisine, des tiers et le conseiller visé par la procédure.

Le comité établit, à l'attention du Bureau, un rapport dans lequel il présente les résultats de l'enquête, donne une évaluation sur les faits et formule des recommandations.

Le Bureau propose au président les suites à donner aux recommandations du comité ainsi que la publication éventuelle de la sanction prononcée à l'égard du conseiller d'Etat concerné.

Art. 29 31. L'avertissement est donné par le président.

La réprimande et l'exclusion temporaire des fonctions sont décidées par le Conseil d'Etat.

La révocation d'un conseiller est proposée par le Conseil d'Etat au Grand-Duc.

Le conseiller concerné ne peut pas participer à la délibération.

Le Conseil d'Etat est valablement composé même si suite à l'exclusion temporaire ou la révocation d'un conseiller, le nombre requis de conseillers d'Etat n'est plus atteint.

Art. 30 32. Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.

Art. 31 33. Si le président est visé par la procédure, les fonctions de président sont assumées par le vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de vice-présidents, par le membre du Conseil d'Etat le plus ancien en rang.

Chapitre 7 – Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des Députés et les autres autorités publiques

Art. 32 34. (1) En matière législative et réglementaire, les rapports du Conseil d'Etat avec le Gouvernement et ses membres ont lieu par l'intermédiaire du Premier ministre, ministre d'Etat.

La saisine du Conseil d'Etat se fait au plus tard concomitamment au dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés.

(2) Les rapports du Conseil d'Etat avec la Chambre des Députés en matière législative ont lieu par l'intermédiaire des présidents des deux institutions.

Art. 33 35. (1) Les membres du Gouvernement et la commission parlementaire en charge du projet ou de la proposition de loi doivent être entendus par le Conseil d'Etat ou par les commissions chaque fois qu'ils le demandent aux fins de livrer des éclaircissements aux affaires en délibération.

(2) Le Conseil d'Etat siégeant en séance plénière et les commissions peuvent appeler à leurs délibérations les personnes qui leur paraissent pouvoir éclairer la délibération par les connaissances spéciales de celles-ci. Elles peuvent encore convoquer, sur la désignation des membres du Gouvernement, des fonctionnaires et agents publics pour obtenir des éclaircissements sur les affaires en délibération.

Chapitre 8 – Secrétariat du Conseil d'Etat

Section 1 – Cadre

Art. 34 36. Le Conseil d'Etat dispose d'un secrétariat dirigé par un secrétaire général.

La nomination à la fonction de secrétaire général est faite par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'Etat.

Le cadre du personnel comprend un secrétaire général et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'Etat selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Art. 35 37. En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance du poste du secrétaire général, ses fonctions sont assurées par le fonctionnaire le plus élevé en rang de la carrière supérieure du Ssecrétariat.

Section 2 – Formation et conditions de nomination

Art. 36 38. Les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement prévues à l'article 34 36 alinéa 3 doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 37 39 ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale.

Art. 37 39. Un règlement grand-ducal détermine les modalités d'organisation des stages, des examens de fin de stage et des examens de promotion et peut fixer des conditions particulières de recrutement, de stage, de nomination et d'avancement pour le personnel du Ssecrétariat du Conseil d'Etat.

Art. 38 40. Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article 34 36 prêtent entre les mains du président du Conseil d'Etat le serment suivant: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“

Chapitre 9 – Dispositions budgétaires

Art. 39 41. Le Bureau élabore les propositions budgétaires du Conseil d'Etat, qui sont ensuite soumises aux délibérations du Conseil en séance plénière. Il arrête les règles internes pour l'exécution du budget du Conseil d'Etat.

Art. 40 42. (1) Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit du Conseil d'Etat au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier.

(2) L'examen de la comptabilité des fonds du Conseil d'Etat est confié à une commission spéciale, instituée au sein de celui-ci et assistée par un réviseur d'entreprises à désigner annuellement. La composition et les modalités d'opérer de la commission et la désignation du réviseur d'entreprises sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat.

(3) Le Conseil d'Etat, sur le rapport de la commission spéciale, se prononce sur l'apurement des comptes.

Art. 41 43. Les conseillers d'Etat jouissent d'une indemnité annuelle d'un maximum de 300 points indiciaires. A cette indemnité s'ajoutent pour le président et les vice-présidents du Conseil d'Etat une indemnité annuelle maximale de respectivement 220 et 60 points indiciaires.

Les indemnités allouées aux membres du Conseil d'Etat peuvent être cumulées avec tout traitement ou pension.

Le mode de répartition des indemnités des membres du Conseil d'Etat et leurs frais de voyage et de séjour sont fixés par règlement grand-ducal.

Chapitre 10 – Dispositions modificatives

Art. 42 44. A l'article 26-2 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, les mots „sur avis du Conseil d'Etat“ sont supprimés.

Art. 43 45. A l'article 6, paragraphe 11, première phrase de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, les mots „et du Conseil d'Etat“ sont supprimés.

Chapitre 11 – Dispositions transitoires et finales

Art. 44 46. Par dérogation à l'article 10 41, paragraphe 1^{er}, le mandat des conseillers d'Etat en fonctions à l'entrée en vigueur de la présente loi sera de quinze ans.

Art. 45 47. Le nombre minimal de membres du sexe sous-représenté prévu à l'article 7 sera atteint lors des nominations aux sièges qui deviendront successivement vacants après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 46 47. La loi du 12 juillet 1996 portant organisation du Conseil d'Etat, telle qu'elle a été modifiée dans la suite, est abrogée.

Art. 47 48. La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au **Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg-Mémorial**.

Art. 48 49. La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „loi du ... sur l'organisation du Conseil d'Etat“.

10



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 11 janvier 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7 et 9 décembre 2016
2. 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification
 - de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
 - de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets
 - Rapporteur : Madame Simone Beissel

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
 - Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Roy Reding, observateur

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7 et 9 décembre 2016

Les projets de procès-verbal des réunions des 7 et 9 décembre 2016 sont approuvés.

2. 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification
- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
- de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

Dans une remarque préliminaire, M. le Président propose aux membres de la Commission d'organiser une réunion informelle avec les membres du Conseil d'Etat le mercredi 18 janvier à 10h30 au sujet du projet de loi sous rubrique.

*

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Le rapporteur du projet de loi, Mme Simone Beissel présente les grandes lignes de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 15 juillet 2016 (pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent).

Dans une observation préliminaire, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité d'une disposition relative à la dissolution (cf. article 12) et propose de l'omettre.

Il est rappelé que, dans la lettre d'amendements du 24 mars 2016, la Commission s'est demandée si une loi ordinaire pouvait donner pouvoir au Grand-Duc pour dissoudre le Conseil d'Etat. Vu que le Conseil d'Etat est une institution créée par la Constitution, les règles relatives à sa dissolution ne devraient-elles pas être ancrées dans la Constitution ?

A la différence de la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat est un organe qui n'est pas renouvelé à intervalles réguliers ou par voie d'une dissolution anticipée. Le mode de nomination des conseillers répond à un principe de continuité. Les règles nouvelles sur la discipline qui prévoient la révocation d'un conseiller permettront de répondre à des problèmes individuels. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose d'omettre l'article 12 du projet de loi tel qu'amendé, relatif à la dissolution.

Les membres de la Commission approuvent la proposition du Conseil d'Etat.

La partie consacrée à l'examen des amendements comporte principalement trois points :

1. Concernant les profils (cf. article 6 nouveau), le Conseil d'Etat a des réserves très sérieuses par rapport à la modification de l'alinéa 3 de l'article 6 nouveau qui introduit un système de trois profils. Le Conseil d'Etat relève que les auteurs des amendements ne donnent aucune explication quant à l'abandon de la pratique actuelle consacrée dans la version initiale du projet de loi sous avis. Mis en relation avec l'amendement 6 concernant l'article 8 initial (article 7 nouveau), le passage à trois profils nourrit la crainte d'une préférence donnée aux attaches politiques par rapport aux compétences techniques et, dès lors, d'une politisation accrue du Conseil d'Etat. En cas de pluralité de profils, se posera la question de la proximité des profils, de leur hiérarchisation et de la motivation de la proposition du candidat par rapport aux profils indiqués. Le Conseil d'Etat conclut que l'expérience, depuis la

mise en place du système d'indication d'un profil, prouve la pertinence de l'indication d'un seul profil.

2. Au sujet du système de nomination, et plus particulièrement de la représentation des forces politiques (cf. article 7 nouveau), le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la procédure prévue au nouvel alinéa 2 en relevant que celle-ci soulève un problème de conformité avec la Constitution.

Le Conseil d'Etat rappelle ses réticences, dans son avis du 18 décembre 2015, par rapport à une consécration dans la loi de la prise en compte, pour la nomination des conseillers, de la représentation des forces politiques au sein de la Chambre des Députés. Il relève des incohérences entre le nouvel alinéa 2 et l'alinéa 1^{er}. Alors que l'alinéa 1^{er} dispose que l'autorité investie du pouvoir de proposition « veille » à l'équilibre politique, le nouvel alinéa 2 l'oblige à « désigner le candidat en concertation avec le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer le siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er} ». Outre le fait qu'un engagement plus général de veiller à l'équilibre est transformé en respect d'un mécanisme d'attribution, se pose la question des critères et de la procédure de ce régime d'attribution. Le Conseil d'Etat rappelle que ses membres sont nommés par le Grand-Duc et n'occupent pas des sièges qui sont attribués aux forces politiques. Le Conseil d'Etat se permet de relever qu'au niveau de la Chambre des Députés les sièges ne reviennent pas davantage aux partis politiques. Pour assurer l'effet de l'attribution, l'amendement ajoute une obligation de concertation avec le groupe en cause.

Le Conseil d'Etat relève encore que les termes de groupe ou de sensibilité politiques ne sont pas prévus dans la Constitution. Si la concertation doit se faire avec les groupes de députés, se pose également la question des rapports entre des organes constitutionnels et des structures internes à l'un de ces organes, en l'occurrence la Chambre des Députés. Le Conseil d'Etat note qu'en droit, on ne saurait concevoir que l'autorité investie du pouvoir de proposition, qu'il s'agisse de la Chambre des Députés ou du Conseil d'Etat, soit tenue d'entériner dans le vote, au demeurant secret, les résultats de la concertation opérée par ses représentants avec le groupe politique auquel est attribué le siège à pourvoir. Dans l'application pratique, le système risque de conduire à des situations de blocage ou de conflit si la concertation n'aboutit pas, compte tenu notamment de la divergence de vues sur le profil ou la représentation équilibrée des hommes et des femmes, ou si le résultat du vote secret ne correspond pas au résultat de la concertation.

Si le Conseil d'Etat a pu admettre que la nécessité de veiller à la représentativité des forces politiques dans la composition du Conseil d'Etat ne soulève pas de problème de conformité avec la Constitution, il n'en va pas de même de la procédure prévue au nouvel alinéa 2, tel que formulé, auquel il s'oppose formellement.

3. Pour ce qui est de l'indication du résultat des délibérations qui visait à améliorer la transparence (cf. article 22 nouveau), le Conseil d'Etat craint que le texte proposé entraîne une politisation des délibérations des avis et de l'institution.

Le Conseil d'Etat, tout en rappelant ses réserves émises dans son avis du 18 décembre 2015, explique sa position : Le constituant de 1868 a, de façon délibérée, évité de mettre en place un sénat, préférant opter pour un Conseil appelé à fournir au Gouvernement, mais aussi à la Chambre, un avis circonstancié. Le mode de fonctionnement du Conseil d'Etat est celui de la recherche d'une position argumentée et de nature à être adoptée par consensus en l'absence de toute considération politique. Cette recherche d'un consensus, qui fait la force de l'institution, risque de devenir plus difficile si les membres sont exposés à des pressions d'ordre politique,

étant donné que leur positionnement par rapport à un avis peut être retracé par la publication du résultat des votes. Des situations de blocage ne sont pas à exclure puisqu'un texte adopté en commission n'est pas voté par la plénière sans qu'un texte alternatif ne puisse être soumis au vote. Tant l'utilité que la célérité du processus consultatif peuvent ainsi être compromises. La pluralité des avis n'est pas dans la logique de la mission consultative du Conseil d'Etat. La référence, dans le commentaire de l'amendement, à « la volonté exprimée par une majorité des partis politiques à l'occasion de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat » conforte le Conseil d'Etat dans ses craintes que le texte proposé entraîne une politisation des délibérations des avis et de l'institution.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants,

- Le représentant du groupe politique CSV indique que, selon son groupe, les trois points doivent être vus ensemble tout en tenant compte des critiques émises par le Conseil d'Etat.
Concernant la question des profils, le groupe CSV propose l'élaboration - à titre principal ou à titre indicatif - d'un profil, et - à titre subsidiaire - de profils qui correspondent aux besoins du Conseil d'Etat à moyen ou à long terme.
Le système des profils soulève, aux yeux des représentants du groupe CSV, un certain nombre de questions :
 - Comment contrôler le respect du profil ?
 - Qui tranche la question de l'adéquation du candidat par rapport aux profils ?
 - Quid en cas de recours d'un candidat déclaré non recevable ou non élu ?
- En réponse à la question sur la recevabilité, il est indiqué que c'est l'autorité investie du pouvoir de proposition qui examine la recevabilité des candidats. Ainsi, dans le cas de figure où la Chambre des Députés établit la liste des candidats, la procédure est prévue par le Règlement de la Chambre des Députés qui dispose que la Conférence des Présidents examine la recevabilité des candidatures¹.
- Les représentants des sensibilités politiques ADR et déi Lénk déclarent approuver le système proposé des profils.
- En ce qui concerne la consécration dans la loi de la représentation des forces politiques, le groupe politique CSV préconise de prendre en compte les critiques du Conseil d'Etat sur le risque de politisation et les difficultés liées à la mise en œuvre du système proposé. Il souhaite par ailleurs qu'à l'avenir, seule la Chambre ait le pouvoir de proposer des candidats à des postes vacants. Il est rappelé dans ce contexte qu'à l'occasion du 150^e anniversaire du Conseil d'Etat, les orateurs ont plaidé en faveur d'une uniformisation de la procédure de nomination.²

Or, d'après Madame le rapporteur, une telle disposition risquerait de se heurter à la volonté de dépolitiser le système de nomination, pourtant souhaitée par le CSV. Confier à la Chambre des Députés le pouvoir unique de désignation des candidats

¹ **Art. 118.-** Le Président soumet les candidatures à la Conférence des Présidents qui les examine quant à leur recevabilité.

Art. 119.- Toutes les candidatures déclarées recevables par la Conférence des Présidents sont soumises aux députés sur une liste remise avec la convocation de la séance publique dont l'ordre du jour comporte le vote des candidats.

² https://www.gouvernement.lu/1823786/150_ans_Conseil_Etat.pdf

risquerait de faire dépendre le Conseil d'Etat de la Chambre des Députés. La nature multifacette du Conseil d'Etat serait ainsi menacée.

- Les représentants des sensibilités politiques ADR et déi Lénk déclarent approuver l'ancrage dans la loi de la représentation des forces politiques. Ces dispositions tiennent compte de la pratique actuelle tout en améliorant la transparence.
- Au sujet de la publication des votes, il est rappelé qu'il s'agit d'une solution de compromis visant à indiquer, dans une forme anonyme, le nombre de conseillers ayant participé au vote, celui des membres qui ont voté pour ou contre la résolution ainsi que celui des abstentions. Selon Mme le rapporteur, cette solution a l'avantage d'améliorer la transparence sans remettre en question le mode de fonctionnement du Conseil d'Etat.

Il est rappelé par ailleurs que la publication des votes par rapport à une opinion dissidente est admise.

Enfin, la composition des commissions est désormais publiée sur le site internet ainsi que dans les rapports annuels du Conseil d'Etat, sans qu'il n'existe d'obligation. Le Président de la Commission pose dès lors la question de savoir s'il serait opportun de prévoir une telle obligation dans la loi en projet.

En ce qui concerne l'idée de révéler l'identité du rapporteur, le représentant du groupe politique CSV précise qu'auparavant, lors des séances publiques, à l'occasion des dispenses du second vote institutionnel, le Président du Conseil d'Etat donnait la parole au rapporteur. Or, il semble que cette pratique ait évolué et qu'il revienne désormais au Président de la commission de prendre position, de sorte que l'identité du rapporteur reste désormais secrète.

On peut craindre toutefois que la publication de l'identité du rapporteur risquerait de créer des pressions sur sa personne.

Une alternative pourrait consister à publier la liste des conseillers ayant effectivement contribué à rédiger l'avis.

- En pratique, il n'existe pas de situation de blocage à l'occasion des séances plénières. La quasi-totalité des avis sont adoptés en séance plénière dans la teneur proposée. Dans quelques cas isolés où il n'existe pas d'accord, les avis sont renvoyés en commission pour discussion.
- En ce qui concerne la question des abstentions dans l'optique de la détermination du quorum requis pour une délibération, le Conseil d'Etat relève qu'est appliqué, au sein de l'institution, un mécanisme dans lequel un membre peut ne pas participer à une délibération (en quittant la salle par exemple). Il n'est dès lors pas pris en considération dans la détermination du quorum.
- Le représentant du groupe politique déi gréng déclare approuver la solution proposée. Au contraire, la publication sous une forme nominative des résultats des délibérations risquerait de politiser davantage les délibérations.

En conclusion de l'échange de vues, le Président rappelle la large concertation qui a eu lieu préalablement à l'élaboration du projet de loi et le consensus qui existait au sein de la Commission concernant les trois points discutés.

Or, l'échange de vues ci-dessus permet de constater qu'il n'existe plus de position commune sur les différents aspects de la réforme.

Il est proposé de continuer les travaux législatifs suite à l'entrevue avec les membres du Conseil d'Etat.

3. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

Luxembourg, le 11 janvier 2017

La Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président,
Alex Bodry

08



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 7 décembre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 23 et 30 novembre 2016
2. 7067 Projet de loi portant création du Journal officiel électronique du Grand-Duché de Luxembourg
- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat
M. John Dann, Directeur du Service central de législation

Mme Tania Braas, Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 23 et 30 novembre 2016

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

2. 7067 Projet de loi portant création du Journal officiel électronique du Grand-Duché de Luxembourg

La commission procède à l'examen des articles du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose de reformuler l'intitulé du projet de loi comme suit pour que son contenu y soit reflété de manière adéquate :

« Projet de loi concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

La commission fait sienne cette proposition.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} établit le principe que les publications officielles de l'Etat sont faites au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Il fixe la dénomination de cette publication, détermine son éditeur et définit ce qu'on entend par publication officielle.

A l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'Etat suggère de supprimer les mots « ou décidée par un membre du Gouvernement principalement intéressé » pour les raisons exposées ci-dessous à l'endroit du commentaire concernant l'article 2. Il propose par conséquent de reformuler l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} comme suit :

« Le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg rassemble tous les textes pour lesquels la publication est formellement prescrite par un acte normatif. »

La commission adopte cette proposition.

En ce qui concerne la première phrase de l'alinéa 2, le Conseil d'Etat suggère de la supprimer pour défaut de valeur normative et imprécision. En outre, il demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que la deuxième phrase de l'alinéa 2 soit omise. En effet, l'opposabilité de tous les actes visés ne repose pas toujours sur le principe de la publication au Journal officiel. Il en est ainsi par exemple des règlements communaux.

La commission suit le Conseil d'Etat en ses propositions.

Finalement, la Haute Corporation note que la portée de l'alinéa 3 n'est pas claire. Par ailleurs, elle fait observer qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de « ministre ayant le Journal officiel dans ses attributions ». Pour l'ensemble de ces raisons, elle s'oppose formellement à l'alinéa 3 pour cause d'insécurité juridique.

Reconnaissant la pertinence de ces remarques, l'alinéa 3 est supprimé.

Article 2

Cet article prévoit la subdivision du Journal officiel en deux séries portant la dénomination de « Mémorial A » et de « Mémorial B ». Au Mémorial A sont publiés tous les actes normatifs dont la publication est prescrite par la Constitution, par les lois et les règlements. Ces actes intéressent le public en général. Le Mémorial B contient des actes à caractère administratif, respectivement des actes qui n'intéressent pas le public dans son ensemble. Ces actes sont insérés au Mémorial B du Journal officiel sur décision d'un ministre ou parce qu'un acte normatif le prescrit.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les publications au Journal officiel devraient être réservées aux lois et autres actes officiels dont la publication est formellement prescrite par la Constitution ou par la loi. Il estime également que toutes les publications officielles doivent être publiées dans le Journal officiel afin de ne pas créer une insécurité juridique liée à des sources éparses de publication de lois et autres actes officiels, ceci d'autant plus que la forme électronique de publication facilitera l'exercice de publication centralisé.

Il propose par conséquent de reformuler l'article 2 comme suit :

« **Art. 2.** Le Journal officiel comprend deux séries portant respectivement les dénominations « Mémorial A » et « Mémorial B ».

Le Mémorial A contient tous les actes législatifs, réglementaires ainsi que les autres actes concernant la généralité du public.

Le Mémorial B contient les textes qui ne concernent pas la généralité du public. »

La commission fait sienne cette proposition de texte.

En ce qui concerne les lettres circulaires, la commission constate qu'elles font souvent l'objet d'une publication éparpillée. Or, afin de permettre une consultation rapide et aisée de ces actes ayant dans bien des cas un caractère général, elle est à se demander s'il ne serait pas plus avantageux de les publier de manière regroupée au Journal officiel. Ceux s'imposant de manière générale, pourraient ainsi être publiés au Mémorial A, étant donné qu'ils constituent des actes concernant la généralité du public, tandis que ceux ne concernant pas la généralité du public pourraient être publiés au Mémorial B.

Article 3

Selon l'article 3, il n'y a pas de prescription en ce qui concerne l'alternance ou la périodicité des publications au Journal officiel. Ce dernier paraîtra aussi souvent que les besoins du service public l'exigent, y compris le samedi, dimanche et les jours fériés.

Le Conseil d'Etat propose d'omettre cet article pour défaut de valeur normative.

La commission adopte cette recommandation.

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'article en question traite de la date des publications officielles. Elle détermine non seulement l'entrée en vigueur d'un texte normatif mais constitue également un élément-clé de la sécurité juridique et, partant, de leur opposabilité au public.

Il innove en ce qu'il instaure une uniformisation de l'entrée en vigueur de tous les actes avec les dispositions de la loi du 30 mai 1984 concernant la Convention européenne sur la computation des délais, signée à Bâle, le 16 mai 1972. Le fait de consacrer la règle générale de l'entrée en vigueur des actes à l'issue du quatrième jour suivant la publication au Journal officiel, c'est-à-dire en laissant s'écouler quatre journées entières, y compris le jour de la date de publication, ne fait pas obstacle à la liberté du législateur ou du Gouvernement de fixer une entrée en vigueur spécifique dans le texte même.

Le Conseil d'Etat estime que la première phrase de l'article 4 de la loi en projet doit refléter le fait que l'édition du Journal officiel doit porter la date de sa publication. De plus, compte tenu du fait que plusieurs actes ou textes pourront faire l'objet d'une publication séparée le même jour, selon les explications des auteurs du projet de loi rencontrés lors d'une réunion du 16 novembre 2016 avec la commission compétente du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une numérotation de chaque série des éditions du Journal officiel doit être prévue à l'instar du texte de loi belge correspondant. Il propose donc de reformuler cet article comme suit :

« **Art. 3.** Chaque édition du Journal officiel porte la date de sa publication et un numéro d'ordre ascendant. Plusieurs éditions sont possibles pour une même date de publication. Le premier numéro de chaque série du Journal officiel de l'année porte le numéro d'ordre 1. »

La commission adopte cette proposition de texte.

Pour des raisons de clarté et de cohérence de texte, le Conseil d'Etat propose également de prévoir un article séparé (4 selon le Conseil d'Etat) qui contiendra les dispositions concernant l'entrée en vigueur des actes législatifs et réglementaires :

« **Art. 4.** Les actes législatifs et réglementaires publiés au Journal officiel sont obligatoires, dans toute l'étendue du Grand-Duché de Luxembourg, le quatrième jour qui suit le jour de leur publication au Journal officiel, à moins qu'un autre délai n'ait été fixé dans l'acte. »

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Article 5

L'article 5 prévoit trois modes de publication du Journal officiel, à savoir la publication intégrale, la publication par extrait et la publication par mention.

A côté des textes des lois, des règlements grand-ducaux et, par analogie, des règlements ministériels qui sont publiés intégralement, il existe des actes normatifs ou des informations dont la publication intégrale n'est pas nécessaire voire non recommandée. A titre d'exemple on peut citer l'article 1^{er} de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports qui dispose en son alinéa 2 que les règlements grand-ducaux prévus pour transposer des directives dans les matières visées peuvent disposer que « ces directives ne seront pas publiées au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et que leur publication au Journal officiel des Communautés européennes en tiendra lieu ».

La publication par extrait consiste en la publication d'un résumé succinct du contenu d'un acte. La publication par extrait est utilisée principalement au Mémorial B. Au Mémorial A, la publication par extrait est utilisée le plus souvent pour les notifications des ratifications de conventions internationales.

La publication par mention est le procédé de renvoi à l'endroit de publication intégrale du texte normatif. Cette indication électronique s'impose à l'ère moderne des moyens de communication électronique couramment connus. La publication par mention accentue la volonté du Gouvernement de vulgariser la législation par tous les moyens techniques disponibles facilitant au public l'accès à l'information législative.

Le Conseil d'Etat souligne que cet article permettrait dans sa formulation actuelle à un membre du Gouvernement de décider de publier une loi par extrait. A ses yeux, cette disposition risque de faire échec au principe de « nul n'est censé ignorer la loi ». Il demande par conséquent, sous peine d'opposition formelle, la suppression de cet article.

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Articles 6 et 7 (5 selon le Conseil d'Etat)

La forme de publication ordinaire au Journal officiel qui s'est dégagée de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 ne fait pas obstacle à la possibilité pour le législateur de prévoir d'autres voies de publication qu'il peut librement déterminer de façon générale ou spécifique, en vertu de l'article 112 de la Constitution.

Ainsi, l'article 6 entraîne un changement de paradigme en ce qu'il prévoit que les publications officielles de l'Etat seront désormais réalisées *a priori* sous forme électronique. Cela présente le double avantage de pouvoir mettre rapidement des informations à disposition du public et de faire l'économie des frais d'impression. A noter que le nombre d'abonnés à la version papier du Mémorial n'a cessé de diminuer depuis la mise en ligne du site Internet « legilux.lu ».

Par rapport à la version papier, la version électronique offre un avantage supplémentaire en ce qui concerne la publication d'éléments graphiques faisant partie intégrante d'un nombre croissant d'actes normatifs. Souvent, la publication imprimée s'apprête mal à ce genre de publications en termes de lisibilité. Le digital permettra d'agrandir les pièces annexées et améliorera leur lisibilité.

La vulgarisation électronique des publications officielles se pratique d'ores et déjà dans plusieurs Etats membres et au niveau des actes publiés par l'Union européenne. Vu les techniques de signature électronique et les moyens de garantir l'intégrité et l'authenticité du contenu des textes législatifs, la publication électronique présente toutes les garanties pour lui valoir force probante.

L'édition électronique du Journal officiel est protégée de toute altération après publication par deux moyens distincts, le premier étant un cachet électronique avancé ou une signature électronique avancée au sens du Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil et le deuxième étant un moyen électronique de garantir son authenticité.

Compte tenu du fait qu'il n'existe pas de définition de la « forme électronique authentifiée » et que le fait de publier le certificat sur le site Internet du Journal officiel électronique ne permet pas en soi de garantir l'authenticité du contenu du Journal officiel électronique, le Conseil d'Etat propose de supprimer les parties de l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat) qui n'ont pas de valeur normative et de le reformuler comme suit :

« Le Journal officiel est publié sous forme électronique et dans des conditions permettant de garantir l'authenticité de son contenu.

Le Journal officiel publié fait seul foi et produit des effets juridiques. »

La commission adopte cette recommandation.

Quant à l'article 7, il prévoit un accès gratuit au site Internet du Journal officiel. Cette gratuité ne vaut évidemment que pour la consultation du site et ne s'étend pas à l'accès au réseau Internet.

L'évolution technique devra être garantie afin que tous les utilisateurs puissent consulter les publications. La disponibilité des informations publiées au Journal officiel n'est pas limitée dans le temps. Ceci nécessitera une adaptation permanente à l'évolution des technologies en la matière.

Le Conseil d'Etat propose d'omettre les parties de cet article qui n'ont pas de valeur normative et de le reformuler comme suit :

« Il est mis à disposition de manière permanente et gratuite. »

En outre, il suggère de fusionner les articles 6 et 7 en un seul article portant le numéro 5. Ce texte se lira comme suit :

« **Art. 5.** Le Journal officiel est publié sous forme électronique et dans des conditions permettant de garantir l'authenticité de son contenu.

Le Journal officiel publié fait seul foi et produit des effets juridiques.

Il est mis à disposition de manière permanente et gratuite. »

M. le Directeur du Service central de législation (SCL) fait observer que l'alinéa 1^{er} de l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat présente le grand avantage de permettre une future adaptation aux nouvelles technologies sans devoir modifier la présente loi.

En outre, en réponse à un questionnement afférent, l'orateur souligne qu'il est veillé à assurer en permanence un niveau de sécurité juridique très élevé. Voilà pourquoi toutes les données en relation avec les actes législatifs seront désormais stockées sur des serveurs étatiques. Qui plus est, à partir du 1^{er} janvier 2017, le personnel du SCL (des fonctionnaires, des employés de l'Etat et des consultants internes) effectuera directement le traitement des textes, ce qui présente le double avantage d'apporter plus de rapidité et de réaliser des économies importantes. A noter dans ce contexte que la mise en place d'un contrôle interne rigoureux est censé minimiser le risque d'erreurs.

Suite à ces explications, la commission décide de faire sienne la proposition du Conseil d'Etat de fusionner les articles 6 et 7 en un seul article devenant le nouvel article 5. Elle reprend par ailleurs le texte suggéré par le Conseil d'Etat.

Article 8

En vue d'assurer le dépôt légal prescrit par la loi, il est prévu que les numéros du Journal officiel sont imprimés périodiquement en 8 exemplaires sur papier spécial dont chaque exemplaire sera assorti du sceau du service en charge du Journal officiel.

Etant donné que le Journal officiel électronique fait seul foi d'après l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 8. Il souligne que l'impression de copies n'apporte dès lors pas de plus-value et ne nécessite pas de base légale particulière du moment que cette impression n'a aucune valeur légale.

Il note par ailleurs que si les auteurs ne le suivent pas dans sa proposition de supprimer cet article, il faudra veiller à écrire à l'alinéa 2 :

« Chambre des députés », « Procureur général d'Etat », « Archives nationales » et « Bibliothèque nationale ».

La commission suit le Conseil d'Etat dans sa proposition de supprimer l'article 8.

Article 9 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit qu'en cas d'une interruption du système informatique de l'Etat, la continuité des publications officielles de l'Etat est assurée par une version imprimée du Journal officiel. Pendant ce temps, la version imprimée du Journal officiel fait, à titre exceptionnel, foi. Ces versions imprimées du Journal officiel sont distribuées, le jour même, aux institutions décrites à l'article 8, alinéa 2.

Au moment du rétablissement du système informatique de l'Etat, les numéros du Journal officiel édités en version papier seront également mis en ligne, à titre d'information et spécialement marqués comme tels.

Bien que le Conseil d'Etat puisse partager le souci des auteurs du projet de loi d'assurer la continuité du fonctionnement de l'Etat, les solutions proposées, qui s'inspirent de celles retenues par le législateur européen dans le Règlement (UE) n° 216/2013 du Conseil du 7 mars 2013 relatif à la publication électronique du Journal officiel de l'Union européenne, ne lui donnent toutefois pas entière satisfaction.

Vu la volonté du législateur de miser résolument sur la publication des normes au moyen d'un outil électronique, il semble, à ses yeux, contradictoire d'admettre la coexistence du Journal officiel électronique et d'éditions imprimées du même Journal, confectionnées lorsque le système n'est pas opérationnel. Ce d'autant plus que le mode de publication des éditions imprimées, consistant en un renvoi à l'article 8 en projet, ne permettra pas à la généralité du public (i) de savoir si un acte législatif, réglementaire ou un autre texte a été publié et (ii) d'accéder matériellement à la norme juridique compte tenu du nombre très limité de huit copies qui seraient imprimées et déposées auprès de certaines institutions et administrations selon cet article 8.

Si un mode de publication est concevable pour la durée de la panne technique, le Conseil d'Etat ne peut toutefois pas admettre que les citoyens et les institutions soient durablement contraints à se référer, pour certains textes de loi, à des copies imprimées déposées auprès d'institutions qui, de surcroît, ne sont pour la plupart pas d'un accès facile pour le citoyen individuel.

Le Conseil d'Etat est tout à fait d'accord qu'il faut assurer la publication du Journal officiel même les jours où le système électronique ne fonctionne pas, mais il est d'avis qu'une fois le fonctionnement rétabli, il faut réunir tous les numéros du Journal officiel en un seul endroit et leur donner la même valeur juridique. Afin d'atteindre cet objectif, il propose la formulation qui suit :

« **Art. 6.** S'il n'est pas possible de publier le Journal officiel électronique en raison d'une interruption imprévue et exceptionnelle du système informatique requis à cette fin, un Journal officiel imprimé qui portera les mentions prévues à l'article 3 est édité. Le Journal officiel imprimé est mis à la disposition du public par affichage dans les tribunaux d'arrondissement

et les justices de paix ou par voie de presse. L'insertion d'un acte dans ce Journal officiel imprimé vaut publication.

Le système informatique est rétabli dès que possible. Dès ce rétablissement, tout Journal officiel imprimé édité durant l'interruption est publié comme Journal officiel électronique avec les mêmes dates, numéro d'ordre et pagination. A compter de cette publication, seul le Journal officiel électronique fait foi. »

La commission fait sienne cette proposition.

Article 10 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cet article maintient la possibilité de l'abonnement à une version imprimée sans valeur légale du Journal officiel, bien que la quasi-totalité des ménages du Grand-Duché de Luxembourg aient accès aux moyens de communication modernes.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler cet article en omettant les passages de texte relatifs aux abonnements qui n'ont pas de valeur normative :

« **Art. 7.** Toute personne peut obtenir auprès du service administratif chargé de la publication du Journal officiel, une copie imprimée à prix coûtant des actes et textes publiés au Journal officiel. »

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Les membres de la commission sont informés que, suite à la lettre du ministre aux Relations avec le Parlement au ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, le Service central de législation a été informé oralement que la « Division imprimés et fournitures de bureau de l'Etat » du Centre des technologies de l'information de l'Etat s'occupera de l'impression du Journal officiel pour les abonnés privés et de la gestion des abonnés. A noter que le prix coûtant de cet abonnement (il s'agira d'envois périodiques) sera fixé au mois de janvier prochain en fonction du nombre des abonnés à la version papier du Mémorial, qui est d'ailleurs en chute libre.

Article 11 (8 selon le Conseil d'Etat)

Cet article vise à abroger la loi modifiée du 20 avril 1923 concernant le recouvrement des frais de publications au Mémorial.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet ont omis d'y insérer l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois. Il souligne que cet arrêté, pris sous le régime de la Constitution de 1841, est l'équivalent d'une loi et doit dès lors être abrogé par la loi formelle¹.

Au regard du principe du parallélisme des formes, le Conseil d'Etat demande par conséquent, sous peine d'opposition formelle, que l'article 11 (8 selon le Conseil d'Etat) soit reformulé comme suit :

« **Art. 8.** Sont abrogés :

¹ Voir Pierre Pescatore, « *Essai sur la notion de la loi* » in « *Livre jubilaire du Conseil d'Etat* », 1957, pp. 369 et suiv.

1. l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois ;
2. la loi modifiée du 20 avril 1923 concernant le recouvrement des frais de publications au Mémorial. »

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Article 12 (9 selon le Conseil d'Etat)

Cet article précise qu'à défaut d'une authentification électronique, les versions électroniques d'actes publiés avant l'entrée en vigueur de la présente loi n'ont pas de valeur légale. Elles restent consultables sur le site Internet du Journal officiel, mais seule leur version papier continuera d'avoir une valeur légale.

Le Conseil d'Etat souligne que cet article n'a qu'une valeur déclarative, de sorte qu'il pourrait être omis. En outre, il note que la référence à une publication « au Journal officiel » devrait en tout état de cause être remplacée par une référence au « Mémorial » publié jusqu'ici.

Si le législateur entendait néanmoins prévoir une disposition à ce sujet, le Conseil d'Etat propose la formulation qui suit :

« **Art. 9.** Les actes publiés au Mémorial avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont mis à la disposition du public, à titre d'information, de la même manière que le Journal officiel. A l'égard de ces actes, seule la version publiée au Mémorial fait foi et produit des effets juridiques. »

En ce qui concerne le texte proposé par le Conseil d'Etat à titre subsidiaire, M. le Directeur du SCL souligne que le bout de phrase « de la même manière que le Journal officiel » pose problème en ce qu'il implique que les actes publiés avant l'entrée en vigueur de la présente loi devraient faire l'objet d'une authentification électronique. Or, non seulement une signature rétroactive n'est pas possible, mais aussi il ne peut pas toujours être garanti que les anciens textes aient été scannés dans leur intégralité et correspondent à cent pour cent à la version imprimée du Journal officiel. Par conséquent, il propose, tel que suggéré à titre principal par le Conseil d'Etat, de faire abstraction de l'article 12.

La commission fait sienne cette proposition. Elle décide toutefois d'envoyer une lettre au Conseil d'Etat l'informant de sa décision de supprimer l'article 12.

Article 13 (10 selon le Conseil d'Etat)

Cet article fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi au 1^{er} janvier 2017, étant donné que cette date constitue la fin du contrat d'édition du Mémorial conclu avec un prestataire externe.

Cette disposition ne suscite pas d'observation.

*

En ce qui concerne la suggestion faite par le Conseil d'Etat dans ses observations générales de prévoir à l'avenir la publication dans le Journal officiel électronique de tous les actes et autres textes dont la publication est formellement prescrite en vue de remplacer les moyens de publication alternatifs prévus dans certaines lois spéciales, et notamment la publication par

affichage des règlements communaux, M. le Directeur du SCL explique, sur demande d'une représentante du groupe politique CSV, que cette idée existe, mais la réalisation de ce projet n'a pas été possible au cours de cette année. La publication au Journal officiel électronique des règlements communaux présenterait l'avantage, parmi d'autres, de mettre également à disposition des données sur l'applicabilité de la zone géographique d'un acte voire même des données de géolocalisation. Des contacts avec le ministère de l'Intérieur au sujet de la publication des règlements communaux n'ont cependant pas encore eu lieu. Par contre, il y a eu un échange de vues avec l'Administration du Cadastre et de la Topographie sur le Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg et plus particulièrement sur la façon dont pourrait être relié ce site au Journal officiel électronique. A noter que ces projets seront développés au cours des prochaines années.

*

La présentation et l'adoption du projet de rapport figureront à l'ordre du jour de la prochaine réunion fixée au vendredi, le 9 décembre 2016 à 15.00 heures².

Quant au temps de parole, la commission propose d'ores et déjà le modèle de base.

3. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Le rapporteur du projet de loi, M. Alex Bodry présente l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 6 décembre 2016, pour le détail duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent.

Dans l'avis précité, le Conseil d'Etat note que l'amendement adopté par la commission le 9 novembre 2016 répond en partie aux considérations émises dans son avis du 15 juillet 2016.

Alinéa 1

Le Conseil d'Etat propose de compléter le libellé de l'alinéa 1 comme suit :

« En cas de crise internationale ou de crise nationale consistant dans des menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique,... »

Le rapporteur soulève cependant le caractère potentiellement ambigu de cette formulation : la condition des « menaces réelles » ne s'applique-t-elle qu'à la crise nationale, ou alors à la crise internationale et à la crise nationale ? Or, la crise internationale ne devrait pas être conditionnée par l'existence de « menaces réelles ».

Une option pourrait être de préciser, dans le commentaire des articles, que la condition ne s'applique qu'à la crise nationale.

Par ailleurs, si la commission décidait de reprendre le libellé du Conseil d'Etat, la crise nationale serait définie, contrairement à la crise internationale.

Au vu de ces éléments, le rapporteur marque sa préférence pour le maintien du libellé initial.

Le Conseil d'Etat rappelle ses réserves (émises dans son avis du 15 juillet 2016) par rapport à l'introduction du concept de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ». Il

² A noter que la réunion, initialement prévue à 14.30 heures, est reportée à 15.00 heures.

prend acte de la décision de la commission de maintenir ce troisième cas de figure et de remplacer le terme « ordre public » par « sécurité publique » en admettant que ce dernier concept est plus précis. Le Conseil d'Etat s'interroge toutefois sur la portée des termes « péril imminent (...) » tout en rappelant l'interprétation de ce texte en France.

En ce qui concerne son observation sur l'absence de constat formel d'une carence du pouvoir législatif, le Conseil d'Etat approuve la proposition de la commission de définir l'urgence en relation avec « l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés ».

Alinéa 2

Le Conseil d'Etat approuve l'introduction de la double réserve.

Alinéa 3

Il est rappelé que l'alinéa 3 disposait initialement :

« Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence. »

La commission avait ensuite proposé, par le biais de l'amendement du 9 novembre 2016, de supprimer la seconde phrase en arguant notamment que : « Il se peut en effet que les mesures d'exception doivent encore perdurer, bien que l'état de crise n'existe plus. »

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, indique qu'il a du mal à suivre la logique de la commission et qu'il marque sa préférence pour le maintien de la deuxième phrase.

Il s'ensuit une discussion entre les membres de la commission au cours de laquelle les points suivants sont abordés :

- Selon un représentant du groupe politique CSV, les critiques du Conseil d'Etat visent surtout l'articulation entre les différents délais (trois mois pour la validité des mesures réglementaires et dix jours pour la prorogation de l'état de crise). Il propose de développer ce point lors d'une entrevue avec les membres du Conseil d'Etat.
- Au vu des développements du Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, (P. 4 *in fine* et P. 5, alinéa 2), il semble qu'il y ait une divergence d'interprétation. Or, selon le rapporteur, le libellé de la première phrase de l'alinéa 3 est clair : passé le délai de trois mois, les règlements deviennent caducs et ne pourront être prorogés. Soit les mesures ne sont plus nécessaires, et elles deviennent simplement caduques, soit les mesures sont encore utiles, auquel cas la Chambre devra légiférer.
- Afin d'éliminer tout doute quant à l'interprétation du libellé, il pourrait être opportun d'introduire une « timeline » dans le commentaire des articles et d'évoquer les différentes hypothèses pouvant se présenter.

Il est proposé de continuer l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat au mois de janvier 2017.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

La Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

04



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 9 novembre 2016

Ordre du jour :

1. 7050 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 et modifiant :
 - 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
 - 2) la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier
 - 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale
 - 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - 5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs
 - 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002
 - 7) le Code de la sécurité sociale
 - 8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016
 - 9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
 - 10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles
 - 11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation
 - 12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques
 - Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
 - Présentation et examen du projet de budget du ministère d'Etat concernant la commission
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
 - Rapporteur : Monsieur Alex Bodry
 - Présentation et adoption d'un amendement
3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
 - Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden
 - Idées pour une nouvelle Constitution : continuation de l'examen et de la

discussion des thèmes/articles tenus en suspens

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Eugène Berger, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Claude Wiseler

M. Xavier Bettel, Premier ministre, ministre d'Etat, ministre des Cultes

M. Jean-Paul Senninger, M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, Mme Taina Bofferding, M. Gilles Roth

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 7050 **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 et modifiant :**
- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
 - 2) la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier
 - 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale
 - 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - 5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs
 - 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002
 - 7) le Code de la sécurité sociale
 - 8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016
 - 9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
 - 10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles
 - 11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation
 - 12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques

M. le Premier ministre, ministre d'Etat, ministre des Cultes, présente brièvement les volets du budget de l'Etat pour l'année 2017 concernant la commission. Pour le détail, il est prié de se référer au document annexé au présent procès-verbal.

De cette présentation et de l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Le budget du ministère d'Etat, qui s'élève à la somme totale de 223.146.889 euros, se caractérise par sa spécificité, en ce qu'y sont également inscrits les crédits budgétaires d'autres institutions publiques, telles que la Maison du Grand-Duc, la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat etc.

Il est souligné que le ministère d'Etat a poursuivi, conformément à la circulaire budgétaire du 11 mars 2016, la mise en œuvre des mesures retenues par le Gouvernement dans le cadre de la mise en place du « Budget d'une Nouvelle Génération ».

- A noter que les sections 00.0 - Maison du Grand-Duc et 00.2 - Cour des Comptes n'affichent pas de grands changements par rapport à l'année 2016.
- La dotation au profit du Conseil d'Etat (article 00.3.10.000) présente une légère baisse qui s'explique par le fait que celui-ci dispose de réserves constituées au cours des dernières années.
- Pour ce qui est de la section 00.4 - Gouvernement, il y a lieu de relever que le crédit de l'article 00.4.12.011 « Frais de route et de séjour à l'étranger » connaît une baisse qui est due au fait que chaque département ministériel dispose désormais d'un propre crédit non limitatif pour frais de route à l'étranger.

Quant au crédit de l'article 00.4.12.110 « Frais de contentieux », il est augmenté de 315.000 à 500.000 euros en raison des frais et d'honoraires d'avocat encourus par le recours du Grand-Duché de Luxembourg devant la Cour de Justice européenne sur base de l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne contre deux décisions de la Commission européenne en date du 24 mars 2014.

Un supplément de crédit de 1.000.000 d'euros est inscrit à l'article 00.4.12.120 « Frais d'experts et d'études » en raison des frais en relation avec l'exposition virtuelle et le projet de recherche pédagogique sur la Première guerre mondiale avec l'Université du Luxembourg, des frais relatifs au processus d'implémentation de la réforme de la police ainsi que des frais d'experts et d'études pour la mise en œuvre du paquet « protection des données » voté au parlement européen le 13 avril 2016.

Il est à noter que, étant donné que les frais d'une pré-étude ont été inscrits dans le budget du ministère d'Etat, il a été décidé, par souci d'unicité, d'y inscrire également les frais relatifs au processus d'implémentation de la réforme de la police.

Concernant un questionnaire relatif au paquet « protection des données », il est souligné que la protection des données relève du ressort du ministère d'Etat et non pas du ministère de la Justice. Vu que le règlement général sur la protection des données introduira un changement de paradigme, il a été jugé nécessaire de faire évaluer par une expertise (les modalités de l'appel d'offre restent encore à déterminer) l'ampleur des nouvelles tâches engendrées par ce texte, qui sera d'application directe dans tous les Etats membres à partir du 25 mai 2018. En fonction des résultats de cette évaluation, la CNPD pourra être restructurée de façon à ce qu'elle soit en mesure de satisfaire aux exigences dudit règlement.

En réponse à la question relative aux frais en relation avec l'exposition virtuelle et le projet de recherche pédagogique sur la Première guerre mondiale avec l'Université du Luxembourg, il est précisé que la raison pour laquelle les frais s'étalent sur plusieurs années (100.000 euros en 2017, 120.000 euros en 2018, 128.000 euros en 2019 et 54.000 euros en 2020) réside dans le fait qu'il s'agit d'un processus évolutif. Quant à la date de début, elle reste encore à déterminer.

Le crédit inscrit à l'article 00.4.12.131 baisse de 8 millions à 3 millions en raison de la suppression de la version papier du Mémorial C.

L'augmentation du crédit inscrit à l'article 00.4.12.343 s'explique par les recrutements envisagés par le Service de renseignement de l'Etat.

Le renouvellement du réseau de communications intégré et unique pour les besoins de divers services publics (articles 00.4.12.380 et 30.4.74.020) sera poursuivi. Le coût principal résultera en 2017 des frais de mise en place du réseau et des frais pour le matériel et pour l'équipement en terminaux. S'y ajoutent les frais de fonctionnement du nouveau réseau.

Il est proposé de ventiler le budget pour l'initiative gouvernementale « Digital Lëtzebuerg » en maintenant la ligne budgétaire 00.4.12.390 (800.000 euros) et en prévoyant une ligne « subventions » s'élevant à 100.000 euros (article 00.4.32.020).

Le crédit en faveur du Comité pour la mémoire de la Deuxième guerre mondiale est fixé à 15.000 euros (article 00.4.12.345).

- Dans la section 00.6. - Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN), le crédit à l'article 00.6.12.120 est augmenté en raison du recours à des experts pour la phase d'implémentation de la politique de sécurité de l'information. Quant au crédit inscrit à l'article 00.6.12.345, il connaît une hausse s'expliquant par la mise en place d'une direction de la communication de crise au sein du HCPN.
Dans cette même section, de même que dans la section 30.6., sont centralisés les budgets en relation avec l'accueil des demandeurs de protection internationale. Le crédit à l'article 00.6.33.001 « Prise en charge, entretien et encadrement de demandeurs de protection internationale ; aides en vue d'un retour au pays d'origine ; activités péri et parascolaires ; dégâts causés à des tiers ; frais de contentieux ; fonctionnement des foyers d'accueil » s'élève à 21.400.000 euros et celui inscrit à l'article 30.6.74.301 « Frais d'acquisition pour la gestion de crises » est fixé à 18.600.100 euros.
En réponse à un questionnement afférent, il est expliqué que le crédit de 300.000 euros inscrit à l'article 30.6.74.302 « Frais d'acquisition dans le cadre de l'agence Frontex » est prévu pour l'acquisition de matériel, tandis que celui de 4.004.800 euros (article 00.6.12.302 « Frais de fonctionnement dans le cadre de l'agence Frontex ») est inscrit dans le budget de 2017 pour le financement des vols organisés par Frontex.
- Pour ce qui est des cultes, M. le ministre des Cultes signale que la section 00.7 - Cultes n'affiche pas de grands changements après le vote des lois du 23 juillet 2016 réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel aux communautés religieuses du Luxembourg. Cela s'explique par l'application du principe « *pacta sunt servanda* ».

2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

M. le Président-Rapporteur présente succinctement l'amendement qu'il est proposé d'apporter à la proposition de révision sous rubrique.

Vu que la phrase « Etant donné que le renforcement du pouvoir exécutif au détriment du pouvoir législatif comporte toujours le risque d'éventuels abus de l'Exécutif et, pour faire face aux possibles excès de celui-ci, il est proposé de maintenir la disposition prévoyant que la Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise. » insinuedes abus et excès de pouvoir de l'Exécutif, le représentant du Gouvernement propose de la reformuler comme suit :

« Etant donné que le renforcement du pouvoir exécutif au détriment du pouvoir législatif pourrait comporter le risque d'éventuels abus de l'Exécutif, il est proposé de maintenir la disposition prévoyant que la Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise. »

La commission fait sienne cette proposition de texte et adopte la lettre d'amendement, sous réserve de cette modification.

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

M. le Président-Rapporteur signale que, par souci de cohérence rédactionnelle, il y a lieu d'alignerla formulation des paragraphes 2 et 3, alinéa 2, de l'article 47, de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 116 ainsi que de l'alinéa 2 de l'article 120sur la loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

Ainsi, les dispositions en question¹se liront comme suit :

1. Article 47, paragraphe 2

« ~~Art. 55.(2)~~ Dans les matières réservées ~~à la loi~~**à la loi** par la Constitution ~~à la loi, le Grand-Duc il~~ ne peut prendre des règlements et arrêtés ~~qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.~~ »

2. Article 47, paragraphe 3, alinéa 2

« Dans les matières réservées~~par la Constitution~~**à la loi**~~par la Constitution, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi~~**ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.** Dans les conditions~~déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.~~ »

¹A noter que la numérotation changera suite à l'introduction d'articles nouveaux.

3. Article 116, paragraphe 2, alinéa 2

« Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris ~~qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.~~ »

4. Article 120, alinéa 2

« Dans les matières réservées ~~par la Constitution~~ à la loi ~~par la Constitution~~, les règlements communaux ne peuvent être pris ~~qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.~~ »

En outre, l'orateur propose de procéder à l'examen de deux thèmes tenus en suspens, mais non encore abordés par la commission, à savoir la durée du mandat communal et la Constitution épïcène.

- **Durée du mandat communal**

[Décision de la commission :

La commission a décidé de revenir sur la question de la durée du mandat communal.

Proposition :

Gemengenwahlen all 4 Joer Dat sin meng Virschlâi zur Verfassungsreform. Merci dat de Bierger em seng Meenung gefroot get.]

Après un bref échange de vues, la commission décide de ne pas modifier son texte.

- **Constitution épïcène**

[Décision de la commission :

Pour ce qui est de votre proposition de prévoir « une Constitution épïcène », la commission considère qu'une possibilité pourrait consister à inscrire dans la Constitution une disposition générale précisant que l'emploi du générique masculin est utilisé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte. Elle a donc décidé d'y revenir.

Proposition :

Ne faut-il pas prévoir une Constitution "Unisex" ? Ex : au Chapitre 3: Le "Grand-Duc" est "Le Chef de l'Etat": en effet, il pourra arriver ce soit une femme en la personne d'une "Grande-Duchesse". (La Constitution suédoise fait d'ailleurs référence à "The King or Queen".) Ex: A la place d'écrire "le député" lorsque le singulier s'impose (le pluriel est plus neutre), soit remplacer par "le membre de la Chambre des députés" ou y adjoindre une féminisation par

l'emploi de "ou" et du trait d'union par exemple: "le ou la député-e appelé-e aux fonctions de membre du Gouvernement ...".

Ex: pour "le Premier ministre" : on pourra soit utiliser le terme de "fonction de Premier Ministre" ce qui donne: " Le Chef de l'Etat nomme à la fonction de Premier ministre ainsi que les autres membres du gouvernement ...", ou sinon féminiser le texte, ce qui donne: "le Chef de l'Etat nomme le ou la Premier-ère ministre et les autres membres ...". Une alternative serait de préciser dans la Constitution que l'emploi du "générique masculin" est utilisé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.]

Après un bref échange de vues, la commission décide de ne pas modifier son texte. Toutefois, il est retenu qu'une déclaration indiquant que l'emploi du générique masculin est utilisé sans aucune intention de discrimination et uniquement dans le but de faciliter la rédaction et la lecture de la Constitution devra être adoptée lors du premier vote constitutionnel de la proposition de révision 6030.

En ce qui concerne les autres points sur lesquels la commission a décidé de revenir, il y a lieu de retenir ce qui suit :

- **Formulation positive des articles**

M. le Président-Rapporteur déclare qu'après vérification, il a plutôt tendance à ne pas procéder de manière systématique à une formulation positive des articles en question. A son avis, la formulation négative donne plus de poids aux interdictions visées par ces articles, de sorte qu'il propose de ne pas les reformuler.

La commission se rallie à cette proposition.

- **Cour suprême**

L'intervenant informe les membres de la commission que M. le ministre de la Justice présentera dans les semaines à venir une note au Conseil de Gouvernement dans laquelle il arrêtera sa position à l'égard de la Cour suprême et du Conseil national de la Justice. Il propose donc d'attendre la position définitive du ministre de la Justice et de ne pas modifier à ce stade le texte proposé par la commission.

La commission fait sienne cette recommandation.

- **Notions de « pays », « peuple » et « Nation »**

M. le Président-Rapporteur informe les membres de la commission que suite à ses recherches, il apparaît qu'il existe un amalgame entre ces trois notions. Force est par ailleurs de constater que dans la majorité des textes constitutionnels étrangers, référence est faite au « peuple ». Il propose partant de reformuler l'article 3 comme suit :

« **Art. 3.** La souveraineté **nationale émane du peuple réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.** »

En ce qui concerne l'alinéa 1^{er} de l'article 60, il soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas y reprendre le terme initial de « pays ».

Ainsi, ce texte prendrait la teneur suivante :

« La Chambre des Députés représente la Nationle pays. ~~Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.~~ Elle exerce le pouvoir législatif. »

Le groupe politique CSV se prononce contre une reformulation de l'article 3. Pour ce qui est de la proposition de modification de l'alinéa 1^{er} de l'article 60, elle ne pose pas de problème *a priori*, mais il souhaite en discuter avec ses membres avant de s'y positionner définitivement.

Au vu de ce qui précède, M. le Président-Rapporteur retient que l'article 3 ne sera pas modifié, tandis qu'à l'alinéa 1^{er} de l'article 60, le mot « Nation » sera remplacé provisoirement par celui de « pays ». L'intitulé de la section 1^{re} du chapitre 4 devra être modifié en conséquence.

- **Initiative citoyenne et le référendum**

Le groupe politique DP exprime ses réticences à l'égard de l'initiative citoyenne. En réponse, un représentant du groupe politique CSV met en garde contre toute velléité de revenir sur l'idée d'inscrire cet instrument dans la nouvelle Constitution. Il soumet à la discussion la proposition de texte suivante :

« La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins. »

L'intervenant explique qu'un renvoi à la loi n'est pas prévu afin de ne pas créer une nouvelle matière réservée ; la Chambre des Députés pourra légiférer à tout moment en la matière. Il fait en outre observer que le texte dont est saisie la Chambre des Députés devrait être renvoyé à une commission parlementaire qui rédigerait un rapport. Celle-ci devrait même avoir la possibilité d'amender le texte qui lui a été soumis pour instruction. Il souligne que la procédure applicable à l'initiative citoyenne devrait être réglée dans le Règlement de la Chambre des Députés.

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) réitère sa proposition de traiter une proposition d'initiative citoyenne comme une proposition de loi d'un député. Si elle est déclarée recevable par la Chambre des Députés, c'est-à-dire que les conditions de cent vingt-cinq et douze mille cinq cents électeurs sont remplies, il n'existe, à ses yeux, pas de motifs valables justifiant un traitement différent. Il donne à considérer que, même si la commission devait adopter la proposition de texte ci-dessus, il n'est pas exclu qu'un député dépose une proposition de loi reprenant l'idée de la proposition d'initiative citoyenne rejetée par la Chambre des Députés.

En réponse, l'auteur de la proposition de texte souligne que la décision de déclencher la procédure législative devrait revenir à la Chambre des Députés, qui, par un vote favorable, conférerait le caractère d'une proposition de loi à une proposition d'initiative citoyenne. Il met en garde contre la possibilité d'engager la procédure législative, alors que la Chambre des Députés sait de prime abord qu'elle ne peut pas légiférer en la matière.

Par ailleurs, il soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas prévoir dans le Règlement de la Chambre des Députés une disposition similaire à celle applicable aux propositions de loi non adoptées par la Chambre des Députés. En effet, l'actuel article 62 prévoit que « Ne peuvent être réintroduites au cours d'une même session les propositions que la Chambre n'a pas adoptées. »

M. le Président-Rapporteur donne à considérer que si la commission devait opter pour la solution préconisée par M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) - ce qui reviendrait à créer une troisième voie législative - un contrôle préalable (contrôle de conformité aux normes supérieures) devrait alors être instauré.

Il propose que le texte proposé soit communiqué aux membres de la commission afin qu'une décision définitive puisse être prise au cours de la prochaine réunion fixée au mercredi, le 16 novembre 2016 à 10.30 heures.

En réponse à sa question de savoir s'il ne faudrait pas, par souci de parallélisme, reprendre à l'article 76 relatif au référendum le même degré de précision finalement retenu par la commission à l'endroit de l'article 74, la commission répond par la négative.

Suite à une remarque afférente, il déclare que sera déposée une proposition de loi visant à relever de deux cent cinquante le nombre d'électeurs composant le comité d'initiative prévu à l'article 3 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

A l'ordre du jour de la prochaine réunion figureront la proposition de révision 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution - continuation des discussions sur l'initiative citoyenne ainsi que la présentation et l'examen du projet de loi 7067 portant création du Journal officiel électronique du Grand-Duché de Luxembourg, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2017.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Extraits du projet de loi 7050 concernant le ministère d'Etat

C. Le Commentaire du budget des dépenses

00 et 30 - Ministère d'Etat

	2015 Compte	2016 Budget	2017 Projet de budget
<i>Section 00.0 - Maison du Grand-Duc</i>	9 766 206	10 072 365	10 054 824
<i>Section 00.1 - Chambre des Députés</i>	33 689 709	34 539 903	35 490 606
<i>Section 00.2 - Cour des Comptes</i>	4 482 733	4 530 015	4 628 042
<i>Section 00.3 - Conseil d'Etat</i>	3 476 690	3 646 848	3 747 787
<i>Section 00.4 - Gouvernement</i>	36 482 145	43 275 638	39 863 003
<i>Section 00.5 - Conseil économique et social</i>	1 027 564	1 039 947	1 055 540
<i>Section 00.6 - Haut-Commissariat à la Protection Nationale</i>	1 027 634	17 843 689	28 793 779
<i>Section 00.7 - Cultes</i>	23 626 783	24 724 257	24 563 495
<i>Section 00.8 - Médias et Communications</i>	50 546 228	51 517 950	53 220 080
<i>Section 00.9 - Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg</i>	278 120	292 700	301 583
<i>Total des dépenses courantes</i>	164 403 812	191 483 312	201 718 739
<i>Section 30.4 - Gouvernement</i>	15 493 719	16 689 000	2 392 850
<i>Section 30.5 - Conseil économique et social</i>	-	35 750	6 500
<i>Section 30.6 - Haut-Commissariat à la Protection Nationale</i>	3 158 309	3 100 250	19 011 100
<i>Section 30.7 - Cultes</i>	16 634	100	100
<i>Section 30.8 - Médias et Communications</i>	2 396	16 200	16 100
<i>Section 30.9 - Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg</i>	119	1 500	1 500
<i>Total des dépenses en capital</i>	18 671 177	19 842 800	21 428 150
<i>Total général</i>	183 074 989	211 326 112	223 146 889

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros

Conformément à la circulaire budgétaire du 11 mars 2016 le Ministère d'État a poursuivi la mise en œuvre des mesures retenues par le Gouvernement dans le cadre de la mise en place du « Budget d'une Nouvelle Génération ». Il a été veillé à garder constantes en termes réels respectivement de réduire les principales catégories de dépenses de la rubrique « consommation intermédiaire ».

Le crédit de l'article 00.4.12.011 « Frais de route et de séjour à l'étranger » a baissé étant donné que chaque département ministériel dispose désormais d'un propre crédit non limitatif pour frais de route à l'étranger.

Le crédit de l'article 00.4.12.110 « Frais de contentieux » a été augmenté et fixé à 500.000 euros en raison des frais et d'honoraires d'avocat dans le cadre du recours du Grand-Duché de Luxembourg devant la Cour de Justice européenne sur le fondement de l'article 263 TFEU à l'encontre de deux décisions de la Commission en date du 24 mars 2014.

Un supplément de crédit de 1.000.000 euros a été inscrit à l'article 00.4.12.120 « Frais d'experts et d'études » en raison des frais en relation avec l'exposition virtuelle et le projet de recherche et pédagogique sur la Première Guerre mondiale avec l'Université du Luxembourg (100.000 euros en 2017, 120.000 euros en 2018, 128.000 euros en 2019, 54.000 euros en 2020), des frais relatifs au processus d'implémentation de la réforme police (605.125 euros en 2017) ainsi que des frais d'experts et d'études pour la mise en œuvre du paquet protection des données voté au parlement européen le 13 avril 2016 (300.000 euros).

Suite à la dissolution du Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance et du Centre de Documentation et de Recherche sur l'Enrôlement forcé un Comité pour la mémoire de la 2^{ème} guerre mondiale a été créé et le crédit à l'article 00.4.12.345 a été fixé à 15.000 euros.

Pour 2017 il est proposé de ventiler le budget pour l'initiative gouvernementale « Digital Lëtzebuerg » en maintenant la ligne budgétaire 00.4.12.390 (800.000 euros) et de prévoir une ligne « subventions » 00.4.32.020 (100.000 euros).

Au niveau de la section 00.4-Gouvernement, le renouvellement du réseau de communications intégré et unique pour les besoins de divers services publics (articles 00.4.12.380 et 30.4.74.020) sera poursuivi. Le coût principal résulte en 2017 encore des frais de mise en place du réseau et des frais pour le matériel et pour l'équipement en terminaux. À cela s'ajoutent les frais de fonctionnement du nouveau réseau.

Dans la section 00.6. Haut-Commissariat à la Protection nationale, le crédit à l'article 00.6.12.120 frais d'experts et d'études est augmenté en raison du recours à des experts pour la phase d'implémentation de la politique de sécurité de l'information tandis que le crédit de l'article 00.6.12.345 est en hausse en raison de la mise en place d'une direction de la communication de crise au sein du HCPN.

Dans cette même section, ainsi que dans la section 30.6., sont centralisés les budgets en relation avec l'accueil des demandeurs de protection internationale. Le crédit à l'article 00.6.33.001 « Prise en charge, entretien et encadrement de demandeurs de protection internationale; aides en vue d'un retour au pays d'origine; activités péri et parascolaires; dégâts causés à des tiers; frais de contentieux; fonctionnement des foyers d'accueil » est fixé à 21.400.000 euros et le crédit inscrit à l'article 30.6.74.301 « Frais d'acquisition pour la gestion de crises » est fixé à 18.600.100 euros.

Suite au vote des lois du 23 juillet 2016 réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel aux communautés religieuses du Luxembourg, les subsides aux cultes catholique, protestants, israélite et orthodoxe de la section 00.7 sont supprimés et seront réintroduits à partir du moment où le montant du soutien financier accordé par les lois suscitées dépasse la somme des traitements, charges patronales comprises, des ministres du culte engagés antérieurement à l'entrée en vigueur de ces lois. Le subside d'un montant de 461.000 euros au culte musulman prévu la loi du 23 juillet 2016 réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg est inscrit à l'article 00.7.33.010.

Au niveau de la section 00.8.-Médias et Communications, les dotations dans l'intérêt des établissements publics « Commission Nationale pour la Protection des Données », « Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel » et de celui chargé de diffuser des programmes de radio socio-culturels ont été revues à la hausse de façon à permettre aux établissements en question d'accomplir leurs missions importantes dans des conditions appropriées.

En ce qui concerne l'établissement du budget pluriannuel 2017-2020, il a été tenu compte des mesures retenues dans le cadre du « Budget d'une Nouvelle Génération » de façon notamment à limiter l'augmentation des dépenses publiques sur la période en question au stricte nécessaire.

DEPENSES COURANTES

35

00.0 — Maison du Grand-Duc

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
00 — MINISTERE D'ETAT					
Section 00.0 — Maison du Grand-Duc					
10.000 (10.00)	01.10	Liste civile. (Crédit non limitatif)	1.174.569	1.181.768	1.179.404
10.001 (10.00)	01.10	Frais du personnel attaché à la fonction de Chef de l'Etat. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	5.361.756	5.579.886	5.568.726
10.002 (10.00)	01.10	Frais de représentation du Chef de l'Etat	703.614	707.927	706.492
10.003 (10.00)	01.10	Frais de représentation de Son Altesse Royale le Grand-Duc Héritier	157.269	158.233	157.912
10.004 (10.00)	01.10	Frais du personnel attaché à la fonction d'ancien Chef de l'Etat. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	1.377.136	1.406.904	1.404.090
10.005 (10.00)	01.10	Frais de représentation de Son Altesse Royale le Grand-Duc Jean	241.421	242.441	242.102
10.007 (10.00)	01.10	Frais de fonctionnement et dépenses courantes.....	615.280	615.280	615.280
11.000 (11.00)	01.10	Traitements des fonctionnaires.....	135.161	179.926	180.818
<i>Détail:</i>					
		1) Rémunérations de base	172.754		
		3) Charges sociales patronales	6.657		
		4) Allocations de repas	1.407		
		Total.....	180.818		
Total de la section 00.0			9.766.206	10.072.365	10.054.824
Section 00.1 — Chambre des Députés					
10.000 (10.00)	01.10	Chambre des Députés	32.210.471	32.840.316	34.000.000
10.001 (10.00)	01.10	Médiateur. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	1.479.238	1.699.587	1.490.606
Total de la section 00.1			33.689.709	34.539.903	35.490.606

00.2 — Cour des Comptes

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
Section 00.2 — Cour des Comptes					
10.000 (10.00)	01.10	Dotation au profit de la Cour des Comptes. (Crédit non limitatif)	4.482.733	4.530.015	4.628.042
Total de la section 00.2			4.482.733	4.530.015	4.628.042
Section 00.3 — Conseil d'Etat					
10.000 (10.00)	13.90	Dotation au profit du Conseil d'Etat. (Crédit non limitatif)	2.003.185	2.090.415	2.001.523
11.000 (11.00)	01.10	Traitements des fonctionnaires	1.105.001	1.115.412	1.203.573
		<i>Détail:</i>			
		1) Rémunérations de base	1.133.724		
		3) Charges sociales patronales	56.482		
		4) Allocations de repas	13.367		
		Total	1.203.573		
11.010 (11.00)	01.10	Indemnités des employés occupés à titre permanent	309.093	379.296	480.291
		<i>Détail:</i>			
		1) Rémunérations de base	407.142		
		2) Primes, indemnités et autres suppléments de rémunération	8.584		
		3) Charges sociales patronales	56.123		
		4) Allocations de repas	8.442		
		Total	480.291		
11.020 (11.11)	01.10	Indemnités des employés occupés à titre temporaire	—	2.025	2.075
		<i>Détail:</i>			
		B – Etudiants			
		1) Rémunérations de base	2.075		
11.030 (11.00)	01.10	Salaires des ouvriers occupés à titre permanent	59.411	59.600	60.225
		<i>Détail:</i>			
		1) Rémunérations de base	52.202		
		2) Primes, indemnités et autres suppléments de rémunération	859		
		3) Charges sociales patronales	7.164		
		Total	60.225		
11.040 (11.11)	01.10	Salaires des ouvriers occupés à titre temporaire	—	100	100

00.3 — Conseil d'Etat

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
		<i>Détail:</i>			
		1) Rémunérations de base 100			
		Total de la section 00.3	3.476.690	3.646.848	3.747.787
		Section 00.4 — Gouvernement			
11.000 (11.00)	Divers codes	Traitements des fonctionnaires	10.438.810	14.704.210	15.913.509
		<i>Détail:</i>			
		1) Rémunérations de base 15.142.427			
		3) Charges sociales patronales 633.548			
		4) Allocations de repas 137.534			
		Total..... 15.913.509			
11.130 (11.12)	Divers codes	Indemnités pour services extraordinaires. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	167.579	200.000	180.000
12.000 (12.15)	01.10	Indemnités pour services de tiers. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	5.654	2.700	3.000
12.010 (12.13)	01.10	Frais de route et de séjour, frais de déménagement. (Crédit sans distinction d'exercice)	32.627	30.400	35.000
12.011 (12.13)	13.90	Frais de route et de séjour à l'étranger. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	233.596	202.170	100.000
12.012 (12.13)	01.10	Frais de route et de séjour à l'étranger. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	772.596	600.000	650.000
12.020 (12.14)	01.10	Frais d'exploitation des véhicules automoteurs.....	6.014	8.300	8.300
12.050 (12.12)	01.10	Achat de biens et de services postaux. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	801.007	700.000	800.000
12.070 (12.12)	01.10	Service information et presse : frais d'entretien d'équipements informatiques et audiovisuels. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	63.002	61.000	63.000
12.080 (12.11)	01.10	Bâtiments: exploitation et entretien. (Crédit sans distinction d'exercice)	75.750	79.000	79.000
		<i>Détail:</i>			
		1) Nettoyage 12.000			
		2) Eau, gaz, électricité, taxes..... 65.000			
		9) Divers 2.000			
		Total..... 79.000			

00.4 — Gouvernement

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
12.110 (12.30)	01.10	Frais de contentieux. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	1.574.582	315.000	500.000
12.120 (12.30)	01.10	Frais d'experts et d'études. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	678.793	316.000	1.300.000
12.125 (12.30)	01.10	Service information et presse : frais d'experts et d'études en matière informatique. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	88.838	262.000	322.000
12.130 (12.16)	01.10	Frais de publication de communiqués officiels. (Crédit non limitatif)	845.094	855.000	812.250
12.131 (12.16)	01.10	Frais de publication du Mémorial, de codes, de recueils de législation, de guides pratiques et de projets de loi, sur papier et sur support informatique, et frais relatifs aux travaux préparatoires à ces publications; frais d'exploitation et d'entretien du site Internet legilux.lu; dépenses diverses. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	7.483.862	8.000.000	3.000.000
12.260 (12.30)	13.90	Frais d'exploitation et frais administratifs; dépenses diverses. (Crédit sans distinction d'exercice)	16.305	18.300	18.300
		<i>Détail:</i>			
		1204 Frais de bureau			17.300
		1217 Acquisition et entretien de petit outillage et d'équipements spéciaux de faible valeur.....			1.000
		<i>Total</i>			18.300
12.300 (11.00)	01.10	Indemnités de représentation des membres du gouvernement. (Crédit non limitatif)	713.535	728.908	727.432
12.305 (12.30)	01.10	Frais en relation avec l'organisation de conférences, de colloques, de séminaires nationaux et internationaux à Luxembourg. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	100.330	—	—
12.321 (12.30)	01.10	Frais en relation avec des actes et manifestations de la vie publique à caractère protocolaire ou social; dépenses diverses. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	1.309.724	850.000	850.000
12.330 (12.30)	01.10	Dépenses pour distinctions honorifiques. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	308.642	230.000	200.000
12.340 (12.30)	01.10	Service information et presse: journaux et périodiques, frais d'impression et de publication, documentation; promotion de l'image de marque du Grand-Duché de Luxembourg; frais d'études et dépenses diverses. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	404.955	450.000	385.000
12.341 (12.30)	01.30	Service information et presse : frais d'abonnement à des agences de diffusion d'informations	114.706	123.000	135.000

00.4 — Gouvernement

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
12.343 (12.30)	03.60	Service de renseignements: frais de fonctionnement; frais d'installation et autres. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	525.000	3.400.000	3.580.050
12.344 (12.30)	01.10	Centre de Documentation et de Recherche sur la Résistance et Comité Directeur pour le Souvenir de la Résistance: dépenses diverses	11.393	16.200	—
12.345 (12.30)	13.90	Comité pour la mémoire de la 2ième guerre mondiale	—	—	15.000
12.346 (12.30)	12.60	Service information et presse: frais de développement de réseaux électroniques d'information	94.967	95.000	74.000
12.347 (12.30)	01.10	Centre de Documentation et de Recherche sur l'Enrôlement forcé et Comité Directeur pour le Souvenir de l'Enrôlement forcé: dépenses diverses. (Crédit sans distinction d'exercice)	20.669	30.600	—
12.350 (12.30)	01.10	Dépenses diverses jugées opportunes par le gouvernement. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	15.844	45.000	45.000
12.360 (12.30)	01.10	Frais en relation avec l'organisation d'élections et de référendums. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	334.694	100	100
12.380 (12.12)	01.10	Réseau radio intégré et unique pour les besoins de divers services publics: installation et location de lignes téléphoniques; redevances; entretien et réparation des équipements radio-électriques; consommation; frais d'experts et d'études. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	4.641.252	6.737.000	6.080.692
12.385 (12.30)	13.90	Computer Emergency Response Team: frais de mise en oeuvre et d'exploitation des opérations de prévention et de prise en charge de la lutte contre la cybercriminalité. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	456.789	—	—
12.390 (12.30)	13.90	Dépenses en relation avec l'élaboration et la mise en oeuvre du plan gouvernemental "Digital Lëtzebuerg". (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	129.853	900.000	800.000
32.020 (32.00)	13.90	Subsides dans le cadre de l'initiative gouvernementale "Digital Lëtzebuerg". (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	—	100.000
33.002 (33.00)	08.50	Participation à la mise en place d'un réseau national de maisons de la laïcité. (Crédit non limitatif)	—	100	100
33.005 (33.00)	01.10	Financement des partis politiques. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	2.603.480	2.604.000	2.604.000

00.4 — Gouvernement

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
33.012 (33.00)	13.90	Participation financière de l'Etat dans l'intérêt de la fondation luxembourgeoise pour la Mémoire de la Shoah. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	250.000	250.000
34.040 (34.40)	01.10	Domages-intérêts dus à la suite de faits dommageables engageant la responsabilité de l'Etat. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	530.342	200.000	200.000
34.090 (34.40)	01.10	Subsides jugés opportuns par le gouvernement	12.200	18.000	18.000
35.060 (35.10)	01.43	Contribution à des organismes internationaux. (Crédit non limitatif)	32.500	32.500	2.500
43.000 (43.22)	01.10	Remboursement des dépenses relatives aux opérations électorales et référendaires avancées par les communes. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	782.802	100	100
<u>Restants d'exercices antérieurs</u>					
12.510 (12.13)	13.90	Frais de route et de séjour, frais de déménagement.....	—	1.565	—
12.512 (12.13)	13.90	Frais de route et de séjour, frais de déménagement.....	500	—	—
12.550 (12.12)	13.90	Achat de biens et services postaux et de télécommunications	—	—	11.670
<i>Détail:</i>					
1) Frais postaux..... 11.670					
12.805 (12.30)	13.90	Achats de biens et services spécifiques	17.550	—	—
12.821 (12.13)	01.10	Frais en relation avec des actes et manifestations de la vie publique à caractère protocolaire ou social; dépenses diverses.....	2.473	30.735	—
12.860 (12.30)	01.10	Frais en relation avec l'organisation d'élections et de référendums	31.215	178.750	—
43.500 (43.22)	13.90	Remboursement des dépenses relatives aux opérations électorales et référendaires avancées par les communes.....	2.621	—	—
Total de la section 00.4			36.482.145	43.275.638	39.863.003
Section 00.5 — Conseil économique et social					
11.000 (11.00)	01.10	Traitements des fonctionnaires.....	438.801	446.426	452.884
<i>Détail:</i>					
1) Rémunérations de base..... 432.730					
2) Charges sociales patronales..... 15.933					

00.5 — Conseil économique et social

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
		4) Allocation de repas..... 4.221			
		Total..... 452.884			
11.010 (11.00)	01.10	Indemnités des employés occupés à titre permanent.....	207.920	217.064	205.742
		<u>Détail:</u>			
		1) Rémunérations de base..... 177.586			
		2) Charges sociales patronales..... 23.935			
		4) Allocations de repas..... 4.221			
		Total..... 205.742			
11.020 (11.00)	01.10	Indemnités des employés occupés à titre temporaire.....	1.442	1.615	1.664
		<u>Détail:</u>			
		B – Etudiants			
		1) Rémunérations de base..... 1.664			
12.010 (12.13)	01.10	Frais de route et de séjour, frais de déménagement.....	6.498	6.000	9.000
12.080 (12.11)	01.10	Bâtiments: exploitation et entretien.....	20.946	22.160	22.450
12.120 (12.30)	01.10	Conseil économique et social: indemnités des membres, frais d'experts et d'études; frais de traduction. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	276.914	238.759	265.000
12.121 (12.30)	01.10	Délégations luxembourgeoises du Comité économique et social de la Grande Région, du Comité économique et social européen: indemnités des membres, frais d'experts et d'études, frais de traduction. (Crédit non limitatif).....	6.241	10.123	16.000
12.125 (12.30)	01.10	Frais d'experts et d'études en matière informatique.....	—	1.000	1.000
12.260 (12.30)	13.90	Frais d'exploitation et frais administratifs; dépenses diverses. (Crédit sans distinction d'exercice).....	64.302	62.300	62.300
		<u>Détail:</u>			
		1204 Frais de bureau..... 28.500			
		1205 Achat de biens et services postaux et de télécommunications..... 15.300			
		1206 Location et entretien des installations de télécommunications..... 500			
		1213 Frais de publication..... 18.000			
		Total..... 62.300			
12.300 (12.30)	13.90	Commémoration du 50e anniversaire du Conseil économique et social.....	—	30.000	—
12.301 (12.30)	13.90	Participation aux frais de fonctionnement de la Présidence luxembourgeoise du Comité Economique et Social de la Grande Région.....	—	—	15.000

00.5 — Conseil économique et social

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
35.060 (35.00)	01.10	Contributions à des organismes internationaux. (Crédit sans distinction d'exercice)	4.500	4.500	4.500
		Total de la section 00.5	1.027.564	1.039.947	1.055.540
Section 00.6 — Haut-Commissariat à la Protection Nationale					
11.000 (11.11)	02.00	Traitements des fonctionnaires	—	—	1.490.482
		<i>Détail:</i>			
		1) Rémunérations de base			1.400.999
		3) Charges sociales patronales			71.894
		4) Allocations de repas			17.589
		Total			1.490.482
11.010 (11.11)	02.00	Indemnités des employés occupés à titre permanent	—	—	603.157
		<i>Détail:</i>			
		1) Rémunérations de base			521.498
		3) Charges sociales patronales			70.403
		4) Allocations de repas			11.256
		Total			603.157
11.020 (11.11)	02.00	Indemnités des employés occupés à titre temporaire	—	—	100
		<i>Détail:</i>			
		B – Etudiants			
		1) Rémunérations de base			100
11.030 (11.11)	02.00	Salaires des salariés occupés à titre permanent	—	—	12.800
		<i>Détail:</i>			
		1) Rémunérations de base			11.277
		3) Charges sociales patronales			1.523
		Total			12.800
11.040 (11.11)	02.00	Salaires des salariés occupés à titre temporaire	—	—	100
		<i>Détail:</i>			
		1) Rémunérations de base			100
11.100 (11.40)	02.00	Indemnités d'habillement	—	—	370
12.000 (12.15)	02.00	Indemnités pour services de tiers	—	—	10.000
12.010 (12.13)	02.00	Frais de route et de séjour	—	—	1.000
12.020 (12.14)	02.00	Frais d'exploitation des véhicules automoteurs	—	—	15.650

00.6 — Haut-Commissariat à la Protection Nationale

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
12.120 (12.30)	13.90	Frais d'experts et d'études. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	137.124	204.000	789.000
12.125 (12.30)	13.90	Frais d'experts et d'études en matière informatique. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	—	100
12.190 (12.30)	13.90	Colloques, séminaires, stages et journées d'études, frais d'organisation et de participation	—	—	80.220
12.302 (12.30)	13.90	Frais de fonctionnement dans le cadre de l'agence Frontex. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	—	4.004.800
12.345 (12.14)	02.00	Frais de fonctionnement; frais de bureau; dépenses diverses.....	55.745	109.689	336.000
12.356 (12.30)	02.00	Frais de fonctionnement pour la gestion de crises. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	834.765	2.000.000	50.000
12.385 (12.30)	13.90	Computer Emergency Response team (GovCert): frais de fonctionnement. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	530.000	—
33.001 (33.00)	13.90	Prise en charge, entretien et encadrement de demandeurs de protection internationale; aides en vue d'un retour au pays d'origine; activités péri et parascolaires; dégâts causés à des tiers; frais de contentieux; fonctionnement des foyers d'accueil. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	15.000.000	21.400.000
Total de la section 00.6			1.027.634	17.843.689	28.793.779
Section 00.7 — Cultes					
11.000 (11.00)	08.50	Traitements des ministres des cultes	23.480.259	24.569.831	24.069.765
<i>Détail:</i>					
1) CULTE CATHOLIQUE					
1) Rémunérations de base..... 19.939.034					
2) Primes, indemnités et autres suppléments de rémunération..... 1.120.441					
3) Charges sociales patronales					
4) Allocations de repas					
2) CULTE PROTESTANT					
A – EGLISE PROTESTANTE					
1) Rémunérations de base..... 342.346					
3) Charges sociales patronales..... 17.897					
4) Allocations de repas..... 4.221					
B – EGLISE PROTESTANTE REFORMEE					
1) Rémunérations de base..... 228.368					
3) Charges sociales patronales..... 11.319					
4) Allocations de repas..... 2.814					
3) CULTE ISRAELITE					
1) Rémunérations de base..... 397.611					
3) Charges sociales patronales					
4) Allocations de repas					

00.7 — Cultes

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
		4) <i>CULTE ORTHODOXE</i>			
		1) <i>Rémunérations de base</i>	318.627		
		3) <i>Charges sociales patronales</i>	17.525		
		4) <i>Allocations de repas</i>	5.628		
		5) <i>CULTE ANGLICAN</i>			
		1) <i>Rémunérations de base</i>	159.680		
		3) <i>Charges sociales patronales</i>	8.783		
		4) <i>Allocations de repas</i>	2.814		
		<i>Total</i>	24.069.765		
12.080 (12.11)	08.50	Séminaire de Luxembourg: bâtiments: exploitation et entretien	22.167	24.000	24.000
33.010 (33.00)	08.50	Subsides au culte musulman. (Crédit non limitatif)	2.480	2.480	461.000
33.011 (12.12)	08.50	Culte catholique: remboursement de frais d'alimentation et de reliure de la bibliothèque du séminaire	6.250	6.250	6.250
33.012 (33.00)	08.50	Subsides aux cultes protestants. (Crédit non limitatif)	44.497	44.880	—
33.013 (33.00)	08.50	Subsides au culte israélite. (Crédit non limitatif)	24.500	24.500	—
33.014 (33.00)	08.50	Subsides pour activités interconfessionnelles. (Crédit non limitatif)	—	3.000	—
33.015 (33.00)	08.50	Subsides au culte catholique. (Crédit non limitatif)	41.150	41.150	—
33.016 (33.00)	08.50	Subsides aux cultes orthodoxes. (Crédit non limitatif)	3.000	3.000	—
34.060 (34.40)	04.42	Culte catholique: bourses d'études aux élèves du séminaire	2.480	2.480	2.480
		<u>Restants d'exercices antérieurs</u>			
33.511 (33.00)	13.90	Subsides à caractère bénévole aux administrations privées	—	2.686	—
		Total de la section 00.7	23.626.783	24.724.257	24.563.495
		Section 00.8 — Médias et Communications			
11.132 (11.12)	08.40	Indemnités pour services extraordinaires. (Crédit non limitatif)	43.233	57.696	56.000
12.010 (12.13)	12.60	Frais de route et de séjour, frais de déménagement.....	—	100	100

00.8 — Médias et Communications

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
12.012 (12.13)	12.60	Frais de route et de séjour à l'étranger. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	74.810	110.000	120.000
12.020 (12.14)	12.60	Frais d'exploitation des véhicules automoteurs.....	1.272	1.300	1.650
12.040 (12.12)	12.60	Frais de bureau: journaux, livres et périodiques.....	144	500	500
12.080 (12.11)	12.60	Bâtiments; exploitation et entretien.....	3.911	3.250	3.270
12.120 (12.30)	12.60	Frais d'experts et d'études. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	126.111	225.000	200.000
12.125 (12.30)	12.60	Frais d'experts et d'études en matière informatique. (Crédit sans distinction d'exercice)	8.335	10.000	10.000
12.191 (12.30)	12.60	Frais de formation professionnelle.....	—	250	10.000
12.345 (12.30)	08.40	Médias et communications : indemnités pour services de tiers, honoraires d'experts, frais de promotion, frais de documentation, acquisition de machines de bureau et d'équipements spéciaux, dépenses diverses. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	474.684	645.000	692.000
12.370 (12.30)	08.40	Prise en charge par l'Etat des frais relatifs à l'établissement d'une pige publicitaire luxembourgeoise. (Crédit sans distinction d'exercice)	64.350	50.000	30.000
31.020 (31.22)	13.90	Promotion de la presse en ligne. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	—	450.000
31.050 (31.32)	08.40	Promotion de la presse écrite.. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	7.434.895	7.467.000	7.400.000
31.052 (33.00)	12.60	Subside à la société BCE (Broadcast Center Europe) pour contribution aux frais d'exploitation en vue d'assurer le maintien des infrastructures essentielles de télévision. (Crédit sans distinction d'exercice)	950.000	950.000	950.000
33.012 (33.00)	08.40	Médias et communications: subsides à des associations. (Crédit sans distinction d'exercice)	96.263	98.463	263.436
35.030 (35.40)	12.60	Contributions à des organismes internationaux. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	3.932	5.000	5.000
41.011 (41.40)	12.60	Dotation en faveur de l'établissement public "Commission Nationale pour la Protection des Données". (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	1.714.200	2.050.922	2.386.729
41.012 (41.40)	12.60	Dotation dans l'intérêt de l'établissement public "Fonds national de soutien à la production audiovisuelle". (Crédit non limitatif)	33.333.000	33.333.000	33.900.000

00.8 — Médias et Communications

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
41.013 (41.40)	12.60	Dotation en faveur de l'établissement public "Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel". (Crédit non limitatif)	724.095	739.498	789.759
41.014 (41.40)	08.40	Dotation dans l'intérêt de l'établissement public chargé de diffuser des programmes de radio socioculturels. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	5.492.993	5.768.871	5.951.636
<u>Restants d'exercices antérieurs</u>					
35.530 (35.40)	13.90	Contributions à des organismes internationaux	—	2.100	—
Total de la section 00.8			50.546.228	51.517.950	53.220.080
Section 00.9 — Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg					
11.010 (11.00)	01.10	Indemnités des employés occupés à titre permanent.....	244.585	257.600	266.483
<i>Détail:</i>					
		1) Rémunérations de base	231.687		
		3) Charges sociales patronales	31.278		
		4) Allocations de repas	3.518		
		Total.....	266.483		
11.130 (11.12)	01.10	Indemnités pour services extraordinaires	1.425	1.200	1.500
12.000 (12.15)	13.90	Indemnités pour services de tiers	4.425	4.500	4.500
12.010 (12.13)	01.10	Frais de route et de séjour, frais de déménagement.....	—	100	100
12.011 (12.13)	01.10	Frais de route et de séjour à l'étranger. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	5.428	7.500	7.000
12.080 (12.11)	01.10	Bâtiments: exploitation et entretien.....	385	500	500
12.100 (12.11)	01.10	Loyers d'immeubles et charges locatives accessoires payés à des secteurs autres que le secteur des administrations publiques. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	100	—
12.120 (12.30)	01.10	Frais d'experts et d'études. (Crédit sans distinction d'exercice)	1.038	—	—
12.190 (12.30)	01.10	Colloques, séminaires, stages et journées d'études, frais d'organisation et de participation. (Crédit sans distinction d'exercice)	2.681	5.000	4.500

00.9 — Commission consultative des Droits de l'Homme

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
12.260 (12.30)	13.90	Frais d'exploitation et frais administratifs; dépenses diverses. (Crédit sans distinction d'exercice)	10.694	7.800	8.800
		<i>Détail:</i>			
		1204 Frais de bureau	6.900		
		1205 Achat de biens et services postaux et de télécommunications.....	1.600		
		1213 Frais de publication	300		
		<i>Total</i>	8.800		
35.060 (35.00)	01.43	Contribution à des organismes internationaux. (Crédit non limitatif)	7.459	8.400	8.200
		Total de la section 00.9	278.120	292.700	301.583
		Total du département 00	164.403.812	191.483.312	201.718.739

Tableau récapitulatif:

Regroupement comptable des dépenses du ministère d'Etat

Code	Classes de comptes	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
10	Dépenses non ventilées	49.806.672	51.052.772	51.994.177
11	Salaires et charges sociales	36.632.720	42.192.001	45.181.638
12	Achat de biens non durables et de services	24.114.781	29.575.659	27.389.234
31	Subventions d'exploitation	8.384.895	8.417.000	8.800.000
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	—	—	100.000
33	Transferts de revenus aux administrations privées	2.821.620	18.080.509	24.984.786
34	Transferts de revenus aux ménages	545.022	220.480	220.480
35	Transferts de revenus à l'étranger	48.391	52.500	20.200
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	41.264.288	41.892.291	43.028.124
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	785.423	100	100
Total		164.403.812	191.483.312	201.718.739

DEPENSES EN CAPITAL

379

30.4 — Gouvernement

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
30 — MINISTERE D'ETAT					
Section 30.4 — Gouvernement					
74.010 (74.22)	01.10	Acquisition de machines de bureau.....	4.342	5.000	5.000
74.020 (74.22)	01.10	Réseau radio intégré et unique pour les besoins de divers services publics: acquisition et installation d'équipements; frais accessoires. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	15.414.442	16.328.000	2.106.850
74.040 (74.22)	01.10	Acquisition d'équipements spéciaux.....	32.999	16.000	6.000
74.050 (74.22)	01.10	Service information et presse : acquisition d'équipements informatiques.....	13.771	20.000	25.000
74.060 (74.40)	01.10	Service information et presse : acquisition de logiciels, brevets et autres biens incorporels.....	2.046	20.000	10.000
74.070 (74.22)	13.90	Création et installation d'un Monument national pour la Mémoire de la Shoa. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	200.000	140.000
74.310 (74.22)	13.90	Computer Emergency Response Team: acquisition et installation d'équipements spéciaux; frais accessoires.....	26.119	—	—
74.315 (74.22)	13.90	Dépenses d'investissements en relation avec l'élaboration et la mise en oeuvre du plan gouvernemental "Digital Lëtzebuerg". (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	100.000	100.000
Total de la section 30.4.....			15.493.719	16.689.000	2.392.850
Section 30.5 — Conseil économique et social					
74.010 (74.22)	01.10	Acquisition de machines de bureau.....	—	10.000	1.000
74.020 (74.22)	01.10	Acquisition d'installations de télécommunications.....	—	2.000	2.000
74.040 (74.22)	01.10	Acquisition d'équipements spéciaux.....	—	23.750	3.500
Total de la section 30.5.....			—	35.750	6.500

30.6 — Haut-Commissariat à la Protection Nationale

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
Section 30.6 — Haut-Commissariat à la Protection Nationale					
74.000 (74.10)	13.90	Acquisition de véhicules automoteurs	—	35.000	1.000
<i>Détail:</i>					
1) Voitures 1.000					
74.301 (74.22)	02.00	Frais d'acquisition pour la gestion de crises. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	3.151.871	3.000.000	18.600.100
74.302 (74.22)	13.90	Frais d'acquisition dans le cadre de l'agence Frontex. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	—	300.000
74.305 (74.22)	02.00	Frais d'acquisition d'équipements spéciaux, de bureau et de télécommunication	6.438	5.250	110.000
74.310 (74.22)	13.90	Computer Emergency Response Team (GovCert): acquisition et installation d'équipements spéciaux	—	60.000	—
Total de la section 30.6			3.158.309	3.100.250	19.011.100
Section 30.7 — Cultes					
52.004 (52.10)	08.50	Participation aux frais de réfection et de remise en état d'édifices publics à caractère national. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	16.634	100	100
Total de la section 30.7			16.634	100	100
Section 30.8 — Médias et Communications					
51.050 (51.20)	08.40	Participation de l'Etat aux frais de développement du secteur des technologies de l'information et des communications. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	100	100
61.011 (41.40)	08.40	Participation de l'Etat aux frais d'investissement de l'établissement public chargé de diffuser des programmes de radio socioculturels. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).....	—	100	—
74.010 (74.22)	08.40	Acquisition de machines de bureau.....	—	1.000	1.000

30.8 — Médias et Communications

Article (Code écon.)	Code fonct.	Libellé	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
74.040 (74.22)	08.40	Acquisition d'équipements spéciaux	2.396	15.000	15.000
		Total de la section 30.8	2.396	16.200	16.100
		Section 30.9 — Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg			
74.010 (74.22)	01.10	Acquisition de machines de bureau	119	1.500	1.500
		Total de la section 30.9	119	1.500	1.500
		Total du département 30	18.671.177	19.842.800	21.428.150

*Tableau récapitulatif:***Regroupement comptable des dépenses du ministère d'Etat**

Code	Classes de comptes	2015 Compte provisoire	2016 Budget voté	2017 Projet de Budget
51	Transferts de capitaux aux entreprises	—	100	100
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	16.634	100	100
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	—	100	—
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	18.654.543	19.842.500	21.427.950
Total		18.671.177	19.842.800	21.428.150

03



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 26 octobre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 octobre 2016
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Continuation des travaux
3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Idées pour une nouvelle Constitution : continuation de l'examen et de la discussion des thèmes/articles tenus en suspens

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 octobre 2016

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

M. le Président-Rapporteur fait distribuer séance tenante une nouvelle proposition de texte tenant compte des discussions du 10 octobre dernier. Pour plus de détail, il est renvoyé au document annexé au présent procès-verbal.

Les modifications proposées se présentent comme suit :

- Il est précisé à l'alinéa 1^{er} que l'urgence résulte de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés. Par conséquent, il y a lieu de reformuler le nouvel alinéa 2.
- Suite à la reformulation de la première phrase de l'alinéa 1^{er}, il est proposé, par souci de lisibilité, de faire du bout de phrase « même dérogatoires à des lois existantes » une phrase à part. Il devient, sous une forme légèrement modifiée, la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}.
- La première et la troisième phrase de l'alinéa 3 initial (devenant le nouvel alinéa 4) sont supprimées, étant donné qu'elles suscitent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses.

La nouvelle proposition de texte trouve l'accord de la commission. Il est toutefois retenu qu'il faudra préciser dans le commentaire de l'amendement qu'il n'existe pas de lien direct entre le délai de trois mois pour la validité des mesures réglementaires et celui de dix jours pour la prorogation de l'état de crise. Les règlements d'exception ont une durée de validité de trois mois (à moins que le Gouvernement n'ait prévu une durée plus courte), même si l'état de crise n'est pas prorogé par la Chambre des Députés au-delà de dix jours. La seule conséquence de la non-prorogation de l'état de crise réside dans l'interdiction pour le Gouvernement de prendre de nouvelles mesures réglementaires. Des situations peuvent se présenter où les effets des mesures (par exemple gel de comptes bancaires) doivent perdurer au-delà de l'état de crise voire même au-delà de la durée de validité maximale de trois mois des mesures réglementaires. Dans ce dernier cas, elles doivent être reprises dans une loi.

En cas de désapprobation des mesures réglementaires, la Chambre des Députés pourra soit demander leur retrait ou modification au Gouvernement, soit prendre une initiative législative.

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

La commission revient sur les points suivants tenus en suspens :

- Présomption d'abdication du Chef de l'Etat (article 52).

- Initiative citoyenne (article 74) et référendum (article 76)¹. A noter qu'il est également proposé de reformuler l'article 125. Pour plus de détail, il est prié de se référer aux explications et discussions afférentes.

- **Présomption d'abdication du Chef de l'Etat (article 52)**

M. le Président-Rapporteur signale qu'au cours de sa réunion du 19 octobre 2016, la commission ne s'est pas prononcée sur la proposition du Gouvernement d'insérer l'article 52 à la suite de l'article 56 afin de le rapprocher de la disposition régissant le cas d'incapacité temporaire du Chef de l'Etat.

La commission décide de faire sienne la proposition du Gouvernement.

- **Initiative citoyenne (article 74) et référendum (article 76)**

Avant de continuer les discussions, M. le Président-Rapporteur déclare vouloir rectifier ses propos quant au nombre de signatures prévues par le projet de loi 5132 pour organiser un référendum sur une proposition de loi populaire rejetée par la Chambre des Députés. En effet, le seuil de cinquante mille électeurs a été annoncé dans la déclaration gouvernementale de 1999, mais il a été abaissé de moitié par le Gouvernement afin de le faire correspondre avec celui qui est envisagé au niveau de la proposition de révision constitutionnelle de l'article 114.

En réponse à la proposition de prévoir un pourcentage, l'orateur rappelle que cette idée a été laissée tombée étant donné qu'elle compliquerait davantage la procédure.

En relation avec un questionnement afférent, il est souligné que des modifications devront être apportées aux textes légaux en vigueur et des nouveaux textes législatifs devront être adoptés conformément et parallèlement aux nouvelles dispositions constitutionnelles. Or, vu l'envergure de ce travail, une mise en vigueur parallèle s'avérera cependant très laborieuse, de sorte qu'il y aura lieu de prévoir une entrée en vigueur différée de certaines dispositions de la nouvelle Constitution.

Suite à cette intervention, M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) soulève la question de savoir s'il faudra inscrire à l'alinéa 3 de l'article 125 l'idée que toute demande d'un référendum devra émaner d'un comité d'initiative composé de deux cent vingt-cinq électeurs. Ainsi, il pourrait se lire comme suit :

« (...), si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par un comité composé de deux cent vingt-cinq électeurs ayant recueilli vingt-cinq mille signatures des électeurs. (...) »

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Mme la Co-Rapporteur fait observer que le délai de deux mois constitue une contrainte temporelle non négligeable. En complétant l'article 125 par une disposition

¹Extrait du P.V. du 23.09.2016 : « (...) En outre, des précisions devront être apportées à l'article 76 relatif au référendum. Il est souligné que par souci de parallélisme, le même degré de précision devrait être prévu pour ces deux articles. (...) »

relative au comité d'initiative, deux conditions devront alors être réunies dans ce laps de temps très court, ce qui risquera, à ses yeux, d'être infaisable.

- De l'avis d'un représentant du groupe politique CSV, la commission devra se mettre d'accord sur la question de savoir si la procédure actuellement inscrite dans la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national est maintenue ou s'il y a lieu de prévoir une nouvelle procédure sous forme électronique. Il estime que dans le cas d'une procédure électronique, le nombre d'électeurs devant composer le comité d'initiative ne jouera aucun rôle, de sorte qu'on pourrait en faire abstraction.

En réponse, M. le Président-Rapporteur rappelle que la commission s'était prononcée en faveur d'un comité d'initiative. Quant au nombre d'électeurs composant ce comité, il est d'avis qu'il joue un moindre rôle, étant donné que par le premier vote constitutionnel un acte a déjà été posé par la Chambre des Députés. La demande du comité d'initiative consiste seulement à remplacer le deuxième vote constitutionnel par un référendum.

Se ralliant à ces propos, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère qu'il n'y a pas lieu de reformuler l'alinéa 3 de l'article 125 dans le sens préconisé ci-dessus.

Vu la lourdeur de la procédure actuelle, M. le Président-Rapporteur se prononce en faveur d'une procédure électronique. Dans ce cas, le délai de deux mois suffirait largement pour recueillir les signatures nécessaires.

- Il est souligné que la question de l'instance de contrôle reste à clarifier.

Au vu de ce qui précède, la commission décide de ne pas modifier l'article 125. Elle retient qu'il y a toutefois lieu de préciser dans le commentaire des articles que certaines questions devront encore être clarifiées, notamment celles de la mise en place d'une procédure électronique et de l'instance de contrôle.

*

En ce qui concerne l'article 74, M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) propose de le reformuler comme suit :

« Un comité de cent vingt-cinq électeurs ayant recueilli douze mille cinq cents signatures peut prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer. »

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Mme la Co-Rapporteur met en garde contre le risque de mettre en place un droit d'initiative législative *bis*.
- Bien que l'anonymat soit possible pour le droit de pétition, il devrait être proscrit en matière d'initiative citoyenne.

- De l'avis d'un représentant du groupe politique CSV, le texte devrait être reformulé de manière à ce qu'il en ressorte clairement que la Chambre des Députés a l'obligation d'examiner les propositions d'initiative citoyenne qui lui sont transmises.
- M. le Président-Rapporteur fait observer qu'il faudrait mettre en place un parallélisme avec la procédure applicable aux propositions de loi des députés. Quant à la question de l'opportunité politique, il souligne qu'une discussion quant au fond devrait avoir lieu en séance publique. Si une majorité de la Chambre des Députés devait se prononcer contre une proposition d'initiative citoyenne, alors il ne voit pas d'intérêt à saisir le Conseil d'Etat pour avis. A ses yeux, la procédure législative devrait seulement être déclenchée dans le cas où une majorité serait d'accord pour en faire une proposition de loi.
En réponse, un représentant du groupe politique CSV souligne que le vote de la Chambre des Députés porterait seulement sur les suites à réserver à une proposition d'initiative citoyenne, à savoir « acceptée » ou « rejetée ». Il est toutefois à se demander si un rapport en commission ne devrait pas être établi en vue de ce vote. Par ailleurs, il estime que la Chambre des Députés devrait avoir la possibilité d'amender le texte qui lui a été transmis.
- M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) est d'avis que la procédure législative devrait être déclenchée dès que douze mille cinq cents signatures sont recueillies. La proposition d'initiative citoyenne, intitulée proposition de loi citoyenne, serait partant soumise à la même procédure qu'une proposition de loi. Tout en se ralliant à ces propos, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk tient encore à souligner que dans le cas contraire on instaurerait une pétition *bis*. Il considère par ailleurs que le risque de blocage du système démocratique représentatif ne devrait pas constituer un argument de discussion.

M. le Président-Rapporteur fait remarquer qu'il reste à clarifier la question de savoir s'il y a lieu de mettre l'initiative citoyenne sur un pied d'égalité avec l'initiative législative du Gouvernement et de la Chambre des Députés. Dans l'affirmative, il serait indiqué de prévoir des critères de recevabilité plus restrictifs.
Un représentant du groupe politique CSV rappelle que l'idée ne consistait pas à placer l'initiative citoyenne sur un pied d'égalité avec une proposition de loi. Voilà pourquoi il a été prévu de la transmettre à la Chambre de Députés « aux fins de légiférer ». A son avis, l'initiative législative devra rester réservée aux pouvoirs exécutif et législatif.
- Par souci de cohérence et sous réserve du contrôle de constitutionnalité, un représentant du groupe politique LSAP, bien qu'il émette des réserves à l'égard de l'initiative citoyenne, se prononce contre l'instauration d'un filtre politique au niveau du contrôle de recevabilité d'une proposition d'initiative citoyenne.

M. le Président-Rapporteur conclut qu'il ne se dégage pas de majorité en faveur de l'idée de traiter une proposition d'initiative citoyenne et une proposition de loi de manière identique.

Afin de ne pas trop retarder la rédaction des amendements supplémentaires, il estime qu'il serait indiqué de formuler déjà ceux sur lesquels la commission s'est mise d'accord pour qu'ils puissent être analysés dans le cadre de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. L'examen des dispositions encore sujettes à discussion serait par ailleurs poursuivi.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Nouvelle proposition de texte du 26 octobre 2016 concernant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Nouvelle proposition de texte du 26 octobre 2016 concernant l'article 32 paragraphe 4 de la Constitution

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires. Elles peuvent déroger à des lois existantes.

Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

La prolongation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution »



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 10 octobre 2016

Ordre du jour :

1. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Continuation des travaux
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Idées pour une nouvelle Constitution : continuation de l'examen et de la discussion des thèmes/articles tenus en suspens

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler remplaçant Mme Simone Beissel, M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Gusty Graas remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant Mme Octavie Modert, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

M. le Président-Rapporteur présente succinctement sa nouvelle proposition de texte tenant compte des discussions en commission du 6 octobre dernier.¹ Pour plus de détail, il est prié de se référer au document annexé au présent procès-verbal.

Sont maintenues les hypothèses de la crise internationale et nationale. Quant à la crise nationale, elle peut revêtir deux formes : 1. menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou 2. péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique. Il est souligné qu'en supprimant les termes « besoins essentiels », le texte de l'article 32, paragraphe 4 diffère de la loi sur le Haut-Commissariat à la Protection nationale. Or, en ce faisant, la commission tient compte de la proposition du Conseil d'Etat de « réfléchir sur une formulation plus stricte retenant comme critère les intérêts vitaux ».

Etant donné que les trois cas de figure comportent implicitement la gravité, le bout de phrase « la gravité de la situation et » est supprimé. Ainsi, il appartiendra au Grand-Duc de constater seulement l'urgence.

A noter que ces mesures ne peuvent être prises que si la Chambre des Députés ne peut pas légiférer dans les délais appropriés et elles doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées au but poursuivi.

Le bout de phrase « à l'exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales » est repris sous une forme légèrement modifiée en tant que deuxième phrase du nouvel alinéa 2.

Pour ce qui est de la durée de validité des règlements d'exception, il est proposé, par souci de flexibilité, de maintenir la formulation actuelle de « durée maximale ». Ainsi, le pouvoir exécutif est libre de prévoir, en fonction de la situation qui se présente, une durée de validité plus courte des mesures réglementaires.

Afin que la Chambre des Députés puisse continuer à exercer sa mission de contrôle de l'Exécutif et intervenir à tout moment de sa propre initiative, il est suggéré de maintenir la disposition prévoyant que la Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise et, qu'en cas de dissolution préalable, ses membres reprennent leurs fonctions jusqu'à ce que le nouveau Parlement se soit constitué.

Quant à la prorogation de l'état d'urgence, elle ne pourra se faire que par le biais d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- La remarque du Conseil d'Etat qu'en cas de crise internationale, le pouvoir réglementaire est déclenché « soit sur la base de résolutions des Nations Unies, soit de décisions de l'Union européenne (...) » pose problème en ce qu'elle est contraire à la pratique actuelle. Aux yeux d'un représentant du groupe politique CSV, une mise au point devrait être faite dans le commentaire de l'article unique afin d'éviter une restriction considérable de la notion de « crise internationale ». En outre, il se demande si le terme « résultant » ne devrait pas être supprimé. S'il devait être maintenu, alors les pouvoirs spéciaux ne pourraient pas être invoqués en cas d'absence d'atteintes graves à la sécurité publique.

¹ Elle a été envoyée au cours de la matinée par courriel aux membres de la commission.

Quant au deuxième alinéa, il donne à considérer que faute de précision, l'on peut se demander qui devra constater l'impossibilité pour la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés. Par souci de sécurité juridique, il faudrait préciser dans le corps même de la proposition de révision qu'il appartient au Grand-Duc de constater l'urgence et le fait que la Chambre des Députés n'est pas en mesure de réagir en temps utile à la situation qui se présente.

Par ailleurs, il est à se demander s'il ne faudrait pas opter pour une formulation positive de la deuxième phrase. Elle pourrait être libellée comme suit : « Elles doivent être conformes (...) »

Pour ce qui est de l'alinéa *in fine*, il réitère sa remarque que les mesures d'exception devraient être prorogées et non pas l'état de crise. Il fait encore observer qu'il résulte de la lecture de cet alinéa que seule la prorogation est soumise aux conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution et non pas la reprise ou l'abrogation par une loi des mesures d'exception. Concernant cependant la question d'abrogation par une loi des mesures réglementaires d'exception, il signale qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes, une loi ne peut pas abroger un règlement grand-ducal.

- M. le Président-Rapporteur souligne qu'il est illusoire de prévoir, à l'avance, toutes les mesures qui s'imposeront.

Quant à l'avis du Conseil d'Etat, il acquiesce qu'il est discutable sur certains points. Il importe donc d'expliquer, aussi bien dans la lettre d'amendements que dans le rapport, l'interprétation donnée par la commission au nouvel article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

En ce qui concerne la formulation de « péril imminent résultant d'atteintes graves (...) », elle est reprise de la loi française n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, telle que modifiée.

Il est souligné que la suppression du bout de phrase « résultant d'atteintes graves à la sécurité publique » accroîtrait le risque d'interprétation de la notion de « péril imminent ».

L'intervenant se rallie aux propos qu'il appartient au pouvoir exécutif de constater l'urgence et le fait que la Chambre des Députés ne peut pas légiférer en temps utile.

Pour ce qui est des alinéas 4 et 5, l'orateur ne s'opposerait pas à leur suppression. Toutefois, afin d'éviter toute velléité d'abus au détriment de la démocratie parlementaire, il est à se demander s'il ne faudrait pas maintenir la deuxième phrase de l'alinéa 4 prévoyant que la Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

- En réponse à la remarque que le nouveau texte est plus restrictif en ce qu'il ne vise que la sécurité publique (à noter qu'il résulte des discussions sur le projet de loi relative à la réforme de la Police que l'ordre public englobe la sécurité publique), M. le Président-Rapporteur répond que c'est à bon escient que le champ d'application a été restreint.
- Un représentant du groupe politique CSV fait observer que le constat de l'urgence constitue l'élément déclencheur pour que les pouvoirs spéciaux puissent être invoqués, de sorte que l'urgence devrait être prorogée par la Chambre des Députés.
- M. le Président-Rapporteur souligne que l'omission d'une approbation législative des mesures exceptionnelles s'inscrit dans la ligne de conduite du Conseil d'Etat. Il est

rappelé que la Chambre des Députés ne délègue pas ses compétences législatives durant l'état de crise au pouvoir exécutif. Elle continue donc de disposer de la plénitude de ses pouvoirs, y compris en matière législative. Par conséquent, elle peut à tout moment se substituer à la matière réglementaire édictée en fonction de l'habilitation constitutionnelle, sans toutefois se prononcer *ex post* sur les mesures d'exception prises par l'Exécutif. En vertu du principe du parallélisme des formes, elle ne pourra cependant pas abroger les règlements grand-ducaux pris sur base de l'article 32, paragraphe 4. En cas de désaccord, elle pourra soit demander leur retrait ou modification au Gouvernement, soit adopter dans une loi les mesures qui, à ses yeux, s'imposent.

- Etant donné que l'urgence se caractérise par le fait que le législateur ne peut pas intervenir dans les délais appropriés, un représentant du groupe politique CSV propose que cette idée soit reprise à l'endroit de l'alinéa 1^{er} - proposition à laquelle M. le Président-Rapporteur ne s'oppose pas. Le texte pourrait avoir la teneur suivante :

« Il y a urgence si des mesures ne peuvent être prises par la Chambre des Députés dans des délais appropriés, le Grand-Duc en constate l'urgence. (...) »

- Par souci de sécurité juridique, la crise internationale devrait, de l'avis du représentant de la sensibilité politique déi Lénk, être définie. Il rappelle que dans le passé, les pouvoirs spéciaux du Gouvernement ont été invoqués seulement en matière économique. Si tel devait être le cas à l'avenir, alors il faudrait le prévoir expressément.

En outre, vu la taille du Grand-Duché de Luxembourg, il estime qu'il faudrait viser les intérêts vitaux « de la population » et non « de tout ou partie » de la population.

Quant à la prorogation, il déclare interpréter le texte de façon à ce que la Chambre des Députés proroge la faculté du Gouvernement de prendre des mesures exceptionnelles, même dérogatoires à des lois existantes.

Par ailleurs, il se prononce en faveur de la notion d' « état d'urgence » au lieu de celle d' « état de crise ». Tout en ne s'y opposant pas, M. le Président-Rapporteur rappelle qu'il résulte des discussions en commission qu'il faudrait plutôt recourir à l'expression « état de crise ».

- En réponse à la question de savoir si la notion de « traités internationaux » est à comprendre au sens strict, ce qui exclurait les règlements et directives européens, M. le Président-Rapporteur répond que s'il résulte de la jurisprudence qu'il s'agit de normes supérieures à la loi, alors le Gouvernement ne pourra pas y déroger.

M. le Président-Rapporteur conclut que l'idée du droit d'intervention de la Chambre des Députés, constituant une modification fondamentale du système actuel, devrait être maintenue. Il faudrait alors que la commission se mette d'accord sur quoi le législateur devrait se prononcer. A souligner que d'un point de vue juridique, le Gouvernement assumera la responsabilité pour les décisions prises pendant les premiers dix jours et, ce ne sera que par la suite que la responsabilité de la Chambre des Députés pourra être invoquée. Au-delà de dix jours, c'est elle qui devra constater que les conditions prévues à l'alinéa 1^{er} sont toujours remplies. Si la Chambre des Députés devait se prononcer sur les mesures d'exception, alors il y aurait risque de confusion dû au fait qu'elle jugerait les actes posés par quelqu'un d'autre.

L'orateur propose de reformuler sa proposition de texte pour une prochaine réunion en tenant compte des observations formulées ci-dessus.

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

La commission revient sur la question de l'initiative citoyenne (article 74).

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) rappelle qu'il a été retenu au cours de la réunion du 23 septembre dernier que les membres de la commission devraient discuter au sein de leur groupe/sensibilité politique des quatre questions suivantes :

- Le nombre de personnes nécessaires pour déclencher une initiative citoyenne.
- Le quota de signatures nécessaires pour le soutien de l'initiative citoyenne.
- Le traitement par la Chambre des Députés d'une initiative citoyenne (renvoi en commission etc.).
- Conséquences de la décision de la Chambre des Députés.

Or, il informe les membres de la commission que ce sujet figurera seulement demain à l'ordre du jour de la réunion de son groupe politique, de sorte qu'il n'est pas en mesure de fournir des réponses concrètes aux questions précitées.

M. le Président-Rapporteur rappelle que la commission s'était exprimée en défaveur du modèle suisse. En fait, l'idée consiste plutôt à « développer » le droit de pétition, c'est-à-dire qu'il faudra soumettre à la Chambre des Députés une proposition de loi signée par un certain nombre de personnes, qui sera soumise à la procédure de vote avec débat en séance publique. La procédure prendra fin avec la décision de la Chambre des Députés.

Echange de vues

- M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) met en garde contre le risque de priver des personnes de l'accès à ce nouvel instrument en prévoyant la forme d'une proposition de loi.
En réponse, M. le Président-Rapporteur souligne qu'il en est également ainsi en Suisse. A ses yeux, il serait indiqué de consulter le cas récent de la proposition d'initiative citoyenne sur l'avortement déposée au Parlement polonais.
- Un représentant du groupe politique CSV est d'avis qu'il faudrait préciser qu'il s'agit d'une initiative législative autonome ne pouvant pas interférer dans la procédure législative d'un projet ou d'une proposition de loi. L'objectif d'une telle proposition de loi ne pourra donc pas consister à déposer des amendements à un projet ou une proposition de loi en cours d'instruction.

La commission y reviendra après que ces questions aient été discutées au sein des groupes et sensibilités politiques.

Suite à cette discussion, M. le Président-Rapporteur propose de continuer l'examen et la discussion des thèmes/articles à discuter sur base du document transmis par courrier électronique le 14 septembre 2016. De cette discussion, il convient de retenir succinctement les éléments suivants :

- **Ancrage du Médiateur et des chambres professionnelles dans la nouvelle Constitution**

[Décision de la commission :

La commission a décidé de revenir sur la question de l'ancrage dans la nouvelle Constitution des institutions publiques faisant partie du rouage administratif, telles que le Conseil économique et social, les chambres professionnelles ou le Médiateur.

Propositions :

1. *Il y a à mon avis lieu d'attribuer à l'institution du Médiateur une base constitutionnelle.*
2. *D'Verfassung soll jo als Grondrecht net nëmmen d'Rechter an d'Pflichten vun de Bierger festhalen, mee och de Grondfunktionnement vun onser Gesellschaft uginn. Dofir sinn ech iwwerzeegt dat d'Chambres Professionnelles, déi ee wichtege Element an enger demokratescher Participatioun vun de Bierger duerstellen, onbedéngt an d'Verfassung sollten verankert ginn.]*

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 9 (M. Léon Gloden), s'étant inspiré de l'article 1^{er} de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur, propose la disposition suivante :

« Le Médiateur, rattaché à la Chambre, a pour mission de recevoir les réclamations des administrés et de défendre leurs droits dans leurs rapports avec les administrations. La loi règle les compétences, les attributions, le statut et le fonctionnement du Médiateur. »

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Un représentant du groupe politique CSV déclare ne pas être d'accord avec cette proposition de texte au motif qu'elle crée une matière réservée à la loi qu'il convient, à ses yeux, de limiter dans la mesure du possible.

En outre, il s'interroge sur la signification du bout de phrase « rattaché à la Chambre ».

Etant d'avis que les missions du Médiateur ne devraient pas être inscrites dans la Constitution étant donné que cela alourdirait la modification de la loi du 22 août 2003 précitée, il propose le texte suivant à insérer dans le chapitre 4 relatif à la Chambre des Députés :

« La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne du Médiateur. »

Cette proposition part de la prémisse que le Médiateur est une émanation de la Chambre des Députés et ne constitue pas une institution. Par conséquent, il suffit de lui conférer une base constitutionnelle ; la détermination de ses compétences ne s'avère pas nécessaire.

- M. le Président-Rapporteur fait observer que l'avantage d'une formulation minimaliste réside dans la possibilité de faire évoluer les fonctions du Médiateur.
- En réponse à un questionnement afférent, M. le Président-Rapporteur souligne que, bien que le Médiateur soit rattaché à la Chambre des Députés, l'ancrage de sa personne dans la nouvelle Constitution impliquera que la fonction de Médiateur ne pourra pas être abrogée par une majorité simple.

- Il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas remplacer le terme « Médiateur » par celui d' « Ombudsman » ?
- Il est rappelé que le Médiateur actuellement en fonction a exprimé le souhait d'obtenir d'autres compétences, notamment celles de défenseur des droits, à l'instar de ce qui existe en France. Il s'avère donc indiquer d'y réfléchir et de consulter les textes français afférents. A souligner toutefois que la mission de défenseur des droits fondamentaux appartient également à d'autres institutions, telles que la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat etc.

La commission y reviendra au cours d'une prochaine réunion.

Pour ce qui est de l'ancrage des chambres professionnelles dans la nouvelle Constitution, M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 9 (M. Léon Gloden) propose de ne pas modifier le texte proposé par la commission. Or, face aux sollicitations des chambres professionnelles et du Conseil économique et social, un représentant du groupe politique CSV propose de réfléchir sur l'idée d'ancrer la notion du dialogue social dans la nouvelle Constitution (à l'endroit de la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle), sans toutefois mentionner les organes professionnels impliqués dans le dialogue social.

La commission y reviendra au cours d'une prochaine réunion.

*

En ce qui concerne les discussions récentes sur l'organisation du référendum sur la nouvelle Constitution, M. le Président-Rapporteur est d'avis qu'il ne s'est pas dégage d'élément fondamentalement nouveau. Bien que les délais envisagés par le Gouvernement soient considérés par d'aucuns comme étant irréalisables, force est de constater que la volonté commune d'élaborer une nouvelle Constitution (l'idée d'une réforme globale de la Constitution remonte déjà à 1999) existe toujours. Il propose partant de poursuivre les travaux de la commission dans le rythme actuel et de voir à quel stade ils se trouveront d'ici six ou sept mois. Si le texte était alors prêt, il serait dommage de le mettre en veilleuse pendant un an.

Pour ce qui est du rôle du Président d'une commission parlementaire, il fait remarquer que celui-ci a toujours une fonction de pilotage, fonction qui est toutefois plus prononcée dans cette commission que dans d'autres commissions parlementaires. La proposition de révision est pourtant une œuvre collective de la commission à laquelle l'ensemble des membres participent.

En réponse à cette intervention, il est souligné que le souhait du groupe politique CSV de repousser le référendum consultatif après les élections législatives de 2018 n'est pas censé exprimer une méfiance ou une attaque contre les travaux de la commission. Bien au contraire, le parti politique CSV salue les travaux réalisés jusqu'à présent. Il s'exprime toujours en faveur d'une nouvelle Constitution, mais il estime qu'il faudra se donner le temps nécessaire pour aboutir à un texte consensuel ; le fait de vouloir procéder au premier vote constitutionnel en octobre 2017 lui semble irréaliste.

Concernant l'idée évoquée par M. le Président-Rapporteur de poser encore au cours de cette législature un acte politique formel en procédant au premier vote constitutionnel, d'une part, et de prendre l'engagement d'organiser le référendum endéans un certain délai après les élections législatives de 2018, d'autre part, le groupe politique CSV entend y réfléchir.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Nouvelle proposition de texte concernant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution élaborée par M. le Président-Rapporteur

Nouvelle proposition de texte concernant l'article 32 paragraphe 4 de la Constitution :

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires, même dérogatoires à des lois existantes.

Ces mesures ne peuvent être prises que si la Chambre des députés ne peut légiférer dans les délais appropriés et doivent être nécessaires, adéquats et proportionnés au but poursuivi. Elles ne peuvent être contraires à la Constitution et aux traités internationaux.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois.

La Chambre des députés est convoquée de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état de crise. En cas de dissolution préalable, la Chambre des députés reste en fonction jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution ».



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 6 octobre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 23 et 28 septembre 2016
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Continuation des travaux
3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Idées pour une nouvelle Constitution : continuation de l'examen et de la discussion des thèmes/articles tenus en suspens

*

Présents : M. André Bauler remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Léon Gloden, M. Gilles Roth

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 23 et 28 septembre 2016

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

M. le Président-Rapporteur fait distribuer séance tenante une nouvelle proposition de texte de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution tenant compte des discussions en commission. Pour plus de détail, il est prié de se référer au document annexé.

L'orateur rappelle qu'il résulte de l'avis du Conseil d'Etat et des avis des chambres professionnelles qu'il faut déterminer avec précision les hypothèses dans lesquelles le pouvoir exécutif peut prendre des mesures exceptionnelles afin d'éviter toute velléité d'abus au détriment de la démocratie parlementaire.

Quant aux modifications proposées, il y a lieu de relever ce qui suit :

- La notion d' « état d'urgence » est remplacée par celle d' « état de crise », tel que proposé par le Conseil d'Etat.
- En plus de la crise internationale - soulevant, de l'avis de M. le Président-Rapporteur, autant de difficultés que la crise nationale - il est proposé de maintenir la référence à la crise nationale ainsi que le concept du « péril imminent », sauf à les formuler de manière plus restrictive. En effet, la notion « les besoins essentiels » est supprimée pour ne viser que les « intérêts vitaux » (à voir s'il faut se référer au seul pays ou à tout ou partie de la population ou aux deux). En outre, le terme « ordre public », jugé trop vaste, est remplacé par celui de « sécurité publique ». En fait, il se peut qu'il existe une atteinte grave à l'ordre public (troubles politiques ou sociaux) sans qu'il y ait une atteinte grave à la sécurité publique.
- La précision figurant dans le commentaire de l'article, à savoir que les règlements d'exception ne peuvent pas déroger à la Constitution et aux Conventions internationales, est insérée dans le corps même de la proposition de révision. Y est reprise la proposition de texte de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics : « à l'exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales ».
- Il est inséré un nouvel alinéa 2 s'inspirant de la formule consacrée par la Cour constitutionnelle pour les limites apportées à l'égalité de traitement selon laquelle les mesures doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but.
- Il est proposé de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 2 initial « Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence [l'état de crise]. » L'orateur explique qu'il se peut que les mesures d'exception doivent encore perdurer, bien que l'état de crise n'existe plus. A titre d'exemple, il cite l'hypothèse où une loi reprenant les mesures d'exception n'a pas encore été votée par la Chambre des Députés.
- A l'alinéa 3, devenant le nouvel alinéa 4, les mots « se réunit » sont remplacés par ceux de « est convoquée ». En outre, il est proposé d'écrire « reste en fonction » au lieu de « reprend ses fonctions ».

- Afin de lever toute incertitude quant au rôle de la Chambre des Députés, il est suggéré de remplacer le mot « autorisée » par « décidée » à l’alinéa 4 initial, devenant le nouvel alinéa *in fine*.

A noter que pendant les dix premiers jours, le pouvoir de décision appartient au pouvoir exécutif, tandis qu’au-delà de dix jours, la Chambre des Députés devra intervenir et décider de la prorogation de l’état de crise.

Bien qu’il ait omis de prévoir la forme sous laquelle cette décision devra être prise, l’intervenant estime qu’il serait pourtant nécessaire de le préciser. Quant à la question soulevée par le Conseil d’Etat si l’acte de prorogation ne pourrait pas prendre une autre forme qu’une loi, l’intervenant est d’avis que le recours à l’instrument de la loi pour autoriser la prorogation de l’état d’urgence constitue le seul acte garantissant un contrôle juridictionnel. Une motion ou une résolution constituent des actes politiques n’ayant aucun effet juridique.

Echange de vues

De l’échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- En réponse à la question de savoir si l’alinéa 1^{er} comporte une énumération cumulative ou alternative, M. le Président-Rapporteur souligne qu’il s’agit de conditions alternatives. Afin de lever toute incertitude à cet égard, il propose de faire sienne la proposition de remplacer le terme « et » par « ou ». Ainsi, le début de l’alinéa 1^{er} se lira comme suit :

« En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux du pays, (de tout ou partie de la population) ou de péril imminent ... »

- M. le Président-Rapporteur se rallie à la remarque que les trois cas de figure comportent implicitement la gravité, de sorte qu’une référence à la gravité de la situation paraît superfétatoire. Il propose partant de supprimer le bout de phrase « la gravité de la situation et ».
- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk salue le fait que la nouvelle proposition de texte tienne compte de certaines réserves formulées à l’égard du texte initial. Il est toutefois à se demander si le recours à la notion d’ « état de crise » ne risque pas d’engendrer une confusion avec les situations de crise définies dans d’autres textes légaux, tels que celui relatif au Haut-Commissariat à la Protection nationale.

En outre, il donne à considérer que la formulation « les intérêts vitaux du pays » est très vague. Ne faudrait-il pas plutôt viser les intérêts vitaux de la « population » ?

Enfin, il plaide, même au risque d’être redondant, pour le maintien de la référence à la gravité de la situation.

- Quant à la remarque que le bout de phrase « à l’exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales » en ce qu’il se réfère aux matières, ne reprend pas correctement l’idée que les règlements d’exception ne peuvent pas déroger à la Constitution et aux Conventions internationales, M. le Président-Rapporteur souligne qu’une autre possibilité pourrait consister à compléter le nouvel alinéa 2 *in fine* par le bout de phrase « sans pouvoir être contraires à la Constitution et aux Conventions internationales ». L’on pourrait toutefois aussi reformuler l’alinéa 1^{er} de la manière suivante : « (...), même dérogoires à des lois existantes, à l’exception de la Constitution et des Conventions internationales. »

- De l'avis du représentant du Gouvernement, il faudrait, par souci de sécurité juridique, préciser dans le commentaire des articles que sont visées les Conventions internationales ratifiées par le Grand-Duché de Luxembourg.
- Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas reformuler le nouvel alinéa *in fine* en écrivant « La prorogation des mesures d'urgence ... » afin qu'il soit clair que sont visées les mesures d'urgence dont il est question à l'alinéa 1^{er}.
En outre, il se demande si des nouvelles mesures peuvent être prises par la Chambre des Députés. En réponse, M. le Président-Rapporteur rappelle qu'en fonction de l'interprétation de la commission, la Chambre des Députés ne délègue pas ses compétences législatives durant l'état de crise au pouvoir exécutif. Elle continue donc de disposer de la plénitude de ses pouvoirs, y compris en matière législative. Par conséquent, elle peut à tout moment se substituer à la matière réglementaire édictée en fonction de l'habilitation constitutionnelle, sans toutefois se prononcer *ex post* sur les mesures d'exception prises par l'Exécutif.
- En ce qui concerne la question de la forme de l'acte de prorogation, la commission se déclare d'accord avec la proposition de M. le Président-Rapporteur de recourir à l'instrument de la loi.

En guise de conclusion, M. le Président-Rapporteur propose de reformuler son texte pour la prochaine réunion en tenant compte des discussions ci-dessus. Le nouveau texte sera transmis aux membres de la commission préalablement à cette réunion.

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

La commission revient sur les points tenus en suspens au cours de la réunion du 28 septembre dernier. De cette discussion, il convient de retenir succinctement ce qui suit :

- **Droits de l'enfant (article 38, alinéa 2)**

Mme la Co-Rapporteur en charge du chapitre 2 (Mme Simone Beissel) (ci-après « Mme la Co-Rapporteur ») répond par la négative à la question de M. le Président-Rapporteur si la commission n'est pas en retrait par rapport à la Convention internationale des Droits de l'Enfant en proclamant que les droits de l'enfant sont des droits non sanctionnables.

Quant aux deux nouveaux alinéas qu'elle a proposés au cours de la réunion du 28 septembre 2016, elle suggère de les reformuler comme suit :

- **Nouvel alinéa 3 :**

« L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement. »

- **Nouvel alinéa 4 :**

« L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne, en considération de son âge et de son discernement. »

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk déclare se rallier aux nouvelles propositions de texte, bien qu'il ait salué l'inscription de ces deux nouveaux alinéas dans la section relative aux droits fondamentaux.

Les nouveaux alinéas 3 et 4 de l'article 38 reformulés trouvent l'accord de la commission.

- **Protection des animaux (article 42, alinéa 2)**

M. le Président-Rapporteur attire l'attention des membres de la commission sur le fait que la France vient de procéder à un changement du statut juridique des animaux dans le Code civil, leur accordant jusqu'alors le statut de « chose ».

Par conséquent, il soulève la question de savoir si par l'inscription dans la nouvelle Constitution de la phrase « Il reconnaît aux animaux le statut d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être. », une adaptation du Code civil luxembourgeois ne s'imposerait pas ?

- **Protection du patrimoine et de la culture**

Mme la Co-Rapporteur rappelle que les Constitutions française, belge et allemande ne soufflent mot sur la protection du patrimoine et de la culture. Quant à la Suisse, la protection du patrimoine relève du ressort des cantons.

Etant donné qu'il s'est dégagé lors de la réunion du 28 septembre dernier une majorité en faveur d'une disposition relative à la protection du patrimoine, elle propose d'inscrire le texte suivant dans la nouvelle Constitution :

« L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel. »

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- M. le Président-Rapporteur soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas également relayer l'idée de l'accès à la culture.
- Un représentant du groupe politique LSAP est d'avis que la culture devrait être perçue comme une finalité politique transversale.
- Il est souligné que par le fait d'avoir ratifié la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ouverte à signature le 3 octobre 1985 à Grenade et de ratifier sous peu la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique ouverte à signature le 16 janvier 1992 à La Valette, le Grand-Duché de Luxembourg contribue d'ores et déjà à la promotion de la protection du patrimoine.
- Une représentante du groupe politique CSV, accueillant favorablement la proposition de texte ci-dessus, soulève la question de savoir s'il est envisagé d'inscrire une phrase supplémentaire dans la nouvelle Constitution reprenant l'idée du développement/de l'épanouissement culturel, à l'instar de la Constitution belge prévoyant « le droit à l'épanouissement culturel ».
En réponse, Mme la Co-Rapporteur signale que sa proposition de texte vise aussi bien le patrimoine que la culture. Concernant cette remarque, le représentant de la

sensibilité politique déi Lénk relève qu'il faut faire la distinction entre la promotion de la protection du patrimoine et le droit à l'épanouissement culturel.

Mme la Co-Rapporteur retient finalement que sa proposition de texte trouve l'accord de la commission. Il faut toutefois la compléter par une deuxième phrase qui pourrait se lire comme suit : « L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel. »

La commission y reviendra au cours d'une prochaine réunion (Mme la Co-Rapporteur ne pourra pas assister à la réunion du 10 octobre prochain.) Une proposition de texte sera au préalable transmise aux membres de la commission.

Suite à l'analyse des points tenus en suspens, la commission continue l'examen et la discussion des thèmes/articles à discuter sur base du document transmis par courrier électronique le 14 septembre 2016. De cette discussion, il convient de retenir succinctement les éléments suivants :

- **Droits sociaux**

[Décision de la commission :

La commission reviendra sur la section 4 relative aux objectifs à valeur constitutionnelle en vue d'y insérer d'autres objectifs à valeur constitutionnelle, notamment dans les domaines économique et social.

Propositions :

(...) J'estime que les dispositions sur les droits dits sociaux dans la proposition de révision sont insuffisantes, tant par leur teneur que par la force de leur garantie. Ainsi, l'art. 34 ne fait qu'esquisser quelques droits sociaux et encore sans véritable garantie. Je propose d'insérer toute une section sur les droits sociaux fondamentaux, en s'inspirant par exemple des Pactes internationaux afférents, concernant notamment le droit au travail, les conditions de travail, la rémunération, la protection contre le licenciement, la démocratie économique, le logement.

(...)

Je plaide pour une extension significative des dispositions sur les droits individuels et sociaux, plus de précision, des garanties plus fortes, qui ne laissent pas trop de latitudes à la législation ordinaire pour les droits fondamentaux. On peut s'inspirer d'autres Constitutions nationales ou de Pactes internationaux plus avancés, mais qui n'ont pas la valeur juridique d'une constitution. (Voir par exemple le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.) Voici quelques propositions concrètes :

- Art. 23. La liberté de la presse n'est pas vraiment garantie sans une protection particulière des journalistes, de leurs sources et d'un droit d'accès aux informations.

Je propose d'ajouter à l'article 23 la phrase suivante : « La protection des journalistes contre toute atteinte au secret des sources est garantie ainsi que leur droit d'accès à toutes les informations susceptibles d'intérêt public. La censure est interdite. » - Les affaires NSA et Luxleaks, parmi d'autres, ont montré l'importance, pour la démocratie, des révélations rendues publiques par des « lanceurs d'alerte » (whistleblowers). D'ailleurs, dans sa Recommandation du 30 avril 2014, le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe propose une forte protection de ces lanceurs d'alerte. J'estime que cette protection fait partie des libertés constitutionnelles essentielles et je propose d'insérer après l'article 23 un nouvel article de la teneur suivante :

« Le lanceur d'alerte qui signale ou révèle des informations sur des actions ou omissions illicites ou constituant une menace ou un préjudice notamment pour l'intérêt général, l'intégrité des personnes, l'environnement, a droit à une protection légale contre toutes les formes de pressions ou de représailles. Cette protection s'applique au secteur public et au secteur privé. Elle est réglée pas la loi. »

- Dans le même ordre d'idées, le droit de désobéissance à des ordres illicites devrait être formulé explicitement dans la constitution.

Proposition : « Toute personne a le droit et le devoir de désobéir à des ordres contraires à la Constitution ou aux lois et de les signaler. Cette disposition s'applique au secteur public et au secteur privé. »

- Conformément aux conclusions de la commission d'enquête sur les dérives du SREL, l'observation pour des raisons politiques, syndicales ou culturelles, ou plus généralement d'opinion ou d'engagement, devrait être explicitement interdite. Je propose d'insérer un article afférent dans le Chapitre sur les droits et libertés. - Droits sociaux. (...)]

Mme la Co-Rapporteur est d'avis que l'inscription dans la nouvelle Constitution de droits sociaux supplémentaires n'apporterait pas de plus-value par rapport à ceux figurant d'ores et déjà dans le texte proposé par la commission (droit du travail, liberté syndicale, sécurité sociale). S'y ajoute que le Grand-Duché de Luxembourg a ratifié bon nombre de conventions internationales relatives aux droits sociaux.

La commission se rallie à Mme la Co-Rapporteur et décide de ne pas compléter son texte par des droits sociaux supplémentaires.

- **Droit de propriété : articles 35 et 36**

[Décision de la commission :

La commission a décidé de revenir sur vos propositions faites à l'endroit des articles 35 et 36.

Proposition :

Aux Art. 35 et 36 je propose de préciser : a) qu'il y a différentes formes de propriété (sociale, publique) ; b) que la loi détermine les restrictions à l'usage de la propriété et la liberté du commerce conformément à l'intérêt général.]

Vu le système contraignant actuellement en vigueur, Mme la Co-Rapporteur propose de ne pas modifier le texte proposé par la commission.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Au regard de la conception absolue du droit de propriété, un représentant du groupe politique LSAP aurait accueilli favorablement une disposition s'inspirant de la Constitution allemande, à savoir « Eigentum verpflichtet ». Il souligne que cette idée ne s'inscrit pas dans le contexte de l'expropriation, mais elle a plutôt trait à un usage de la propriété dans une vision propriété-fonction sociale.

- De l'avis de M. le Président-Rapporteur une autre possibilité pourrait consister à reprendre la définition de la propriété du Code civil et de la compléter par une phrase relative à l'expropriation.

La commission reviendra sur la proposition de M. le Président-Rapporteur.

- **Communication digitale**

[Décision de la commission :

La commission reviendra sur le sujet de la communication digitale.

Proposition :

Eis heideg Zivilsatioun ass ganz besonnesch dei vun der digitaler Kommunikatioun. Dofir wier et gutt wann an d'Verfassung ausdrecklech stoen keim, datt et ee Recht op d'Veschlesselung vun der elektronischer privater Kommunikatioun an de privaten Dateien durch Computerprogramme gett. Dest verfassungsmeißecht Recht soll gleichgestallt sin matt deem op fräi Meenongsäußerung. Domatt keint de Staat net so ouni weideres per Gesetz verlange, datt zum Beispiel sollen Hannerdiiren an Computerprogrammen agebaut gin, dei d'staatlich Iwerwaachung vun der (privater) Kommunikatioun ermeiglechen sollen, wei dest aktuell an Grouss-Britannien an der politischer Diskussioun ass. Matt esou engem Paragraf an der Verfassung wier des dann besser un dei technesch Meichlechkeeten vun der heideger Zäit ugepasst. Merci

Eist Zeitalter ass ouni Zweifel daat vun der digitaler Kommunikatioun. Dofir wier et ubruecht, wann et ee verfaassungsmeißecht Recht op Verschlüsselung ouni staatlech Hannerdiiren vun aller privater digitaler Kommunikatioun geif. Nemmen esou ass et meiglech, fir jiddereen dee Wert drop leet, datt privat Messagen vertraulech bleiwen, ouni datt de Staat d'Vetraulechkeet keint per einfacht Gesetz emgoen wei daat an den USA fir d'NSA an der Diskussioun ass, wou de Staat esou wellt den Inhalt vun all verschlesseltem private digitale Message könne liesen.]

Mme la Co-Rapporteur est d'avis que la proposition de texte va à l'encontre non seulement des textes relatifs à la sécurité qui sont en cours d'élaboration, mais également de la loi relative au Haut-Commissariat à la Protection nationale. Elle propose partant de ne rien inscrire au sujet de la communication digitale dans la nouvelle Constitution, proposition à laquelle la commission se rallie.

- **Liberté de la recherche scientifique et autonomie de l'Université du Luxembourg (nouvel article 33bis à insérer le cas échéant)**

Décision de la commission :

La commission a décidé de revenir sur votre proposition dans le cadre du réexamen du chapitre relatif aux droits et libertés.

Proposition :

Au vu du rôle crucial à jouer par la science dans la société de la connaissance de demain, et au vu de l'absence de toute tradition universitaire au Luxembourg, je propose d'insérer dans le texte de la nouvelle Constitution luxembourgeoise un nouvel article ("33bis") abordant spécifiquement les enjeux de la recherche scientifique et de l'enseignement supérieur. L'un des fondements de tout régime juridique libéral de l'université est, en effet, le principe de la liberté de la recherche scientifique. Or celui-ci n'est pas, pour l'instant, consacré dans la proposition 6030. La même remarque vaut pour l'autonomie de l'Université du Luxembourg.

« Art. 33bis (1) La liberté de la recherche scientifique et de l'enseignement supérieur est garantie. La science est responsable à l'égard de la société et des générations futures. Elle a droit au soutien financier de l'Etat.

(2) L'Université du Luxembourg jouit de l'autonomie dans les conditions fixées par la loi.

(3) L'accès aux études supérieures est ouvert à tous en fonction du mérite. La loi peut prévoir l'instauration de numerus clausus. Elle organise un système d'aides financières pour les étudiants.

(4) Toute personne est libre de faire ses études supérieures au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions d'accès à certaines professions réglementées et des règles de reconnaissance des diplômes. »]

Mme la Co-Rapporteur propose d'insérer un nouvel article 34 dans la nouvelle Constitution libellé comme suit :

« L'Etat garantit la liberté de la recherche scientifique. »

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- M. le Président-Rapporteur relève que l'article 33 relatif à l'éducation ne vise plus les études universitaires. A ses yeux, il serait toutefois indiqué d'y employer le qualificatif « universitaire », sans que référence soit faite à l'Université du Luxembourg.
- Pour ce qui est de la proposition de M. le Président-Rapporteur d'y mentionner les bourses d'études supérieures, elle est rejetée par Mme la Co-Rapporteur au motif qu'il ne s'agit pas d'une question à régler au niveau constitutionnel.
- Un représentant du groupe politique CSV fait observer que le paragraphe 1^{er} dudit article prévoit le principe que toute personne a droit à l'éducation. Afin que ce droit puisse être exercé, il faut que des aides matérielles soient accordées à tous les

niveaux. Ainsi, les étudiants confrontés à des difficultés matérielles pour entreprendre et poursuivre des études supérieures devront bénéficier d'une aide leur favorisant l'accès aux études supérieures.

Il propose en outre de revoir le raisonnement du Conseil d'Etat l'ayant amené à supprimer le texte proposé par la commission et à proposer un nouveau texte repris par la commission.

Pour ce qui est de la liberté de la recherche scientifique, il met en garde contre une formulation absolue. Si elle est garantie sans restriction, alors il faudrait préciser dans le commentaire des articles qu'elle s'applique, à l'exclusion des hommes et des animaux. En réponse, M. le Président-Rapporteur renvoie à l'article 13 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne intitulé « Liberté des arts et des sciences ». Il dispose que : « Les arts et la recherche scientifique sont libres. La liberté académique est respectée. »

En guise de conclusion, la commission considère qu'il n'apparaît guère utile de reprendre l'article 13 de la Charte précitée vu qu'elle fait partie intégrante de notre droit positif. Elle estime toutefois indiqué d'instaurer une obligation supplémentaire pour l'Etat qui est celle de la promotion de la liberté de la recherche scientifique. Elle décide partant de compléter la section relative aux obligations à valeur constitutionnelle par un nouvel article libellé provisoirement comme suit : « L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique. » Il reviendra ainsi à l'Etat de décider librement de la manière dont il entend promouvoir cette liberté. Par ailleurs, la commission estime nécessaire d'introduire une disposition relative aux études supérieures soit en reformulant l'article 33, soit en proposant un nouvel article.

*

En vue du futur débat public sur la pétition n°698 concernant la langue luxembourgeoise, M. le Président-Rapporteur souhaite disposer d'une position commune de la commission sur la question de savoir s'il faut procéder à une révision anticipée de la Constitution ou s'il faut attendre la réforme globale pour ancrer la langue luxembourgeoise dans la Loi fondamentale. Les membres de la commission sont donc invités à en discuter au sein de leurs groupes/sensibilités politiques respectifs.

*

En ce qui concerne les dates et heures des prochaines réunions, les membres de la commission retiennent ce qui suit :

- Lundi, le 10 octobre 2016 de 15.30 à 17.00 heures.
A l'ordre du jour figureront la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution ainsi que la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution – idées pour une nouvelle Constitution.
- Mercredi, le 12 octobre 2016 de 10.30 à 12.00 heures (la réunion sur le dépôt du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 aura lieu de 9.00 à 10.30 heures, de sorte que la commission pourra selon toute vraisemblance se réunir à 10.30 heures).
A l'ordre du jour figurera la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution – idées pour une nouvelle Constitution.
- Mercredi, le 19 octobre 2016 de 10.30 à 12.00 heures.
A l'ordre du jour figurera la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution – idées pour une nouvelle Constitution.
- Mercredi, le 26 octobre 2016 de 10.30 à 12.00 heures.

A l'ordre du jour figurera la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution – idées pour une nouvelle Constitution.

M. le Président-Rapporteur déclare qu'il souhaite que les amendements supplémentaires à la proposition de révision 6030 soient adoptés au cours de cette réunion et transmis par la suite au Conseil d'Etat afin qu'il puisse les intégrer dans son avis complémentaire.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Nouvelle proposition de texte concernant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution élaborée par M. le Président-Rapporteur

Nouvelle proposition de texte concernant l'article 32 paragraphe 4 de la Constitution :

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux du pays, (de tout ou partie de la population) et de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toutes matières, à l'exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales, des mesures réglementaires, même dérogatoires à des lois existantes.

Ces mesures ne peuvent être prises que si la Chambre des députés ne peut légiférer dans les délais appropriés et doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. (Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'Etat d'urgence.)

La Chambre des députés est convoquée de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état de crise. En cas de dissolution préalable, la Chambre des députés reste en fonction jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours ne peut être décidée que par la Chambre des députés statuant à la majorité qualifiée ».



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 8 juillet 2016 (matin et après-midi)
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation de la proposition de révision
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
 - Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden
 - Idées pour une nouvelle Constitution : continuation de l'examen et de la discussion des thèmes/articles tenus en suspens

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler remplaçant Mme Simone Beissel, M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant Mme Octavie Modert, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Lydie Polfer

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 8 juillet 2016 (matin et après-midi)

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

M. le Président souligne que ces procès-verbaux ne seront pas rendus publics, étant donné qu'ils reprennent le verbatim des auditions publiques du 8 juillet dernier qui, aux vœux de la commission, a été élaboré uniquement pour les besoins internes de celle-ci.

2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

M. le Président est désigné comme rapporteur de la proposition de révision.

M. le Président-Rapporteur rappelle brièvement les antécédents ayant amené la commission à élaborer cette proposition de révision.

Il relève que les avis des chambres professionnelles (Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, Chambre de Commerce et Chambre des salariés) sont très critiques. Pour le détail, il est renvoyé aux documents parlementaires 6938¹ et 6938².

Quant à l'avis du Conseil d'Etat, l'orateur fait d'emblée remarquer que celui-ci a mis un certain temps pour émettre son avis. Il y fait un rappel de la genèse de la proposition de révision et procède à une analyse de droit comparé (pour plus de détails, il est prié de se référer au document parlementaire 6938⁴) avant de procéder à l'examen proprement dit de la proposition de révision. L'intervenant qualifie l'approche du Conseil d'Etat comme étant restrictive et, étant en retrait par rapport à sa proposition initiale faite dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030⁶). L'orateur note que la Haute Corporation émet quelques suggestions concrètes qu'il propose d'analyser plus amplement par la suite (il souligne qu'en matière constitutionnelle, des oppositions formelles ne sont traditionnellement pas formulées par le Conseil d'Etat).

En ce qui concerne la crise internationale, M. le Président-Rapporteur est d'avis qu'elle pose autant de difficultés que la crise nationale. Il ne saurait donc partager l'avis du Conseil d'Etat qu'en cas de crise internationale « le pouvoir réglementaire est déclenché soit sur base de résolutions des Nations Unies, soit de décisions de l'Union européenne (...) ». A ses yeux, il faudrait préciser dans le commentaire de l'article unique que la notion de crise internationale n'est pas plus précise que celle de crise nationale proposée par la commission, de sorte qu'il reste toujours un certain flou dans ces deux notions.

Quant aux propositions concrètes du Conseil d'Etat, l'orateur relève que :

- Le Conseil d'Etat émet des critiques à l'égard de la première phrase de l'alinéa 1^{er} en ce qu'elle fait une distinction entre les « intérêts vitaux » et les « besoins essentiels », distinction qui est, à ses yeux, difficile à cerner. Il donne à considérer que ces termes ne sont pas complémentaires et que ceux d' « intérêts vitaux » sont décidément plus restrictifs que ceux de « besoins essentiels ». Il note par ailleurs qu'en faisant référence aux besoins essentiels d'une « partie de la population », cette flexibilité gagne en importance. Il propose dès lors de prévoir une formulation plus stricte retenant comme critère les intérêts vitaux. Ce libellé se rapprocherait au surplus de celui de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme visant la « vie de la nation ».

- Le Conseil d'Etat suggère de supprimer le terme d' « état d'urgence » figurant aux alinéas 3 et 4 au motif qu'il a une connotation juridique et politique très lourde.

M. le Président-Rapporteur fait observer que cette proposition lui pose le moindre problème.

- Le Conseil d'Etat émet des réserves sérieuses à l'égard de l'introduction du concept de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ». Il fait observer que l'ordre public constitue une notion juridique très vague qui est sujette à interprétation. Il relève que l'auteur de la proposition de révision ne souffle mot sur la nécessité de d'étendre l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution à la sauvegarde de l'ordre public. Il est d'avis que la législation actuelle suffit pour contrer la menace terroriste, visée par la proposition de révision. Il insiste partant à la suppression de la seconde phrase de l'alinéa 1^{er}.

M. le Président-Rapporteur souligne qu'il ne saurait se rallier aux déclarations du Gouvernement faites après les attentats terroristes en France et lors de la présentation du projet de loi 6921, à savoir qu'on se trouve en situation de crise internationale et qu'en cas de besoin, l'actuel article 32, paragraphe 4, trouverait application.

Il rappelle que la commission a, par souci de sécurité juridique, décidé d'introduire la deuxième phrase à l'alinéa 1^{er}. A son avis, il n'est en effet pas évident que les actes terroristes soient couverts par le concept de crise internationale ou nationale.

Si la commission devait suivre le Conseil d'Etat, alors le Gouvernement ne pourrait plus, de l'avis de l'orateur, prendre des mesures exceptionnelles sur base de l'article 32, paragraphe 4, en cas d'attaques terroristes. Ainsi, la commission doit se demander si elle souhaite que le Gouvernement puisse prendre des mesures exceptionnelles en cas d'actes terroristes ? Dans l'affirmative, il faudra le prévoir expressément et, en cas de réponse négative, la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} pourra être supprimée. L'intervenant craint que la tendance de renforcer davantage notre droit commun (pouvoir d'investigation de la Police) augmente en cas d'exclusion de cette hypothèse.

Au vu des différents avis parvenus à la Chambre des Députés, M. le Président-Rapporteur considère que l'étendue des pouvoirs accordés au pouvoir exécutif devra être précisée davantage dans le dispositif. Il faudra y reprendre la précision figurant dans le commentaire de l'article, à savoir que les règlements d'exception ne peuvent pas déroger à la Constitution et aux Conventions internationales. En ce faisant, l'on pourrait s'inspirer de la proposition de texte faite par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics : « à l'exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales ».

Dans ce contexte, l'intervenant signale que le Conseil d'Etat, en écrivant que « L'auteur de la proposition de révision explique que « les règlements d'exception prévus par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution peuvent ainsi déroger à des dispositions internationales. Ce constat découle de l'application du principe de la hiérarchie des normes. » », a fait une citation erronée des phrases suivantes figurant dans le commentaire de l'article unique : « Les règlements d'exception prévus par l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution peuvent ainsi déroger à des dispositions légales existantes, mais non pas à la Constitution et aux Conventions internationales. Ce constat découle de l'application du principe de la hiérarchie des normes. » L'orateur souligne que ce malentendu devra être clarifié.

Quant au rôle de la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat note que le texte n'impose pas le constat formel d'une carence du pouvoir législatif ou de l'impossibilité voire de l'inefficacité de suivre la voie législative ordinaire pour répondre à la situation qui se présente. Or, il est d'avis que ce constat constitue la condition préalable de toute initiative du pouvoir

réglementaire et qu'elle est inhérente au système prévu. Le pouvoir exécutif ne saurait se prévaloir de l'urgence dans le cas où le pouvoir législatif serait en mesure de réagir en temps utile aux problèmes qui se posent.

Afin de donner une suite favorable à l'observation faite par le Conseil d'Etat, M. le Président-Rapporteur propose de préciser davantage que la procédure législative normale s'avère trop longue pour réagir à la situation qui se présente - qu'il existe en quelque sorte une carence du pouvoir législatif justifiant une initiative de l'Exécutif.

En outre, le Conseil d'Etat soulève la question de l'adéquation et de la proportionnalité des limites apportées aux droits et libertés individuels et celle de la préservation d'un noyau dur de certains droits. A son avis, deux solutions sont envisageables : soit le constituant est d'avis qu'il appartiendra au juge de développer la portée et les critères de son contrôle, soit il consacrera, dans le mécanisme de l'état d'urgence, un renvoi aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité, en s'inspirant de la formule consacrée par la Cour constitutionnelle pour les limites apportées à l'égalité de traitement selon laquelle les mesures doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but. Il estime que cette solution peut se justifier par le caractère exceptionnel de ce mécanisme et les pouvoirs exorbitants par rapport au droit commun conférés au Grand-Duc. Ainsi, le pouvoir exécutif se verra fixer des limites à ne pas dépasser et le juge pourra se baser sur des critères consacrés pour exercer son contrôle *ex post*.

De l'avis de M. le Président-Rapporteur, il serait indiqué de rappeler le caractère nécessaire, adéquat et proportionnel des mesures d'exception.

Quant aux autres questions soulevées par le Conseil d'Etat (portée du terme « autorisée », etc.), M. le Président-Rapporteur propose de les examiner dans une deuxième phase.

Concernant les dispositions garantissant l'exercice par le pouvoir législatif de sa mission de contrôle de l'Exécutif, elles ont, aux yeux de M. le Président-Rapporteur, leur raison d'être dans le système prévu.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- De l'avis du groupe politique CSV, il faudrait discuter la proposition de révision ensemble avec le projet de loi 6921 précité afin que le public ait connaissance des pouvoirs conférés à l'Exécutif et des limites à ne pas dépasser.

Par ailleurs, il estime qu'il faudrait apporter dans le texte même de la proposition de révision des précisions quant à la procédure à respecter.

En outre, il considère qu'il faudra revenir sur les différents délais inscrits dans la proposition de révision.

Pour le reste, il peut se rallier aux propos faits par M. le Président-Rapporteur.

- Un représentant du groupe politique CSV rejette l'affirmation du Conseil d'Etat que l'ordre public serait une notion vague, difficile à définir. Il est vrai que l'ordre public varie en fonction de l'évolution de la société, mais il s'agit toutefois d'une notion juridique figurant dans bon nombre de textes légaux et même dans des Conventions internationales.

- Le groupe politique DP ne s'est pas encore penché en détail sur l'avis du Conseil d'Etat. Néanmoins, il estime qu'il serait judicieux d'examiner la proposition de révision ensemble avec le projet de loi 6921 précité.
- S'il est vrai que la proposition de révision et le projet de loi précité peuvent être liés d'un point de vue politique, M. le Président-Rapporteur est d'avis que la commission devra continuer ses travaux afin que ces textes puissent être adoptés dans un laps de temps relativement rapproché.
- Un autre représentant du groupe politique CSV qualifie comme positif les différents avis, étant donné qu'ils ne remettent pas en cause l'utilité de la proposition de révision. Il souligne que le Conseil d'Etat marque même son accord à l'introduction d'une référence à l'état de crise nationale. Quant à ses réserves, elles comportent également des éléments positifs, tels que le respect des normes supérieures et le caractère exceptionnel des mesures.

L'intervenant donne à considérer que l'inscription d'une procédure claire et précise dans la proposition de révision impliquera qu'elle devra être respectée scrupuleusement le moment venu.

L'orateur rend encore attentif au fait que les dispositions relatives à l'intervention de la Chambre des Députés inscrites dans le nouvel article 32, paragraphe 4, de la Constitution devront, le cas échéant, être modifiées suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

Il exprime finalement le souhait que le Gouvernement émette une prise de position quant au fond sur la proposition de révision.

- Il est rappelé que la sensibilité politique déi Lénk a émis des doutes quant à l'opportunité d'élaborer la proposition de révision en guise de réaction aux attentats terroristes en France.

A ses yeux, la Chambre des salariés relève à juste titre l'extension, au cours des cents dernières années, des domaines dans lesquels le Gouvernement peut intervenir.

Outre une définition de la crise nationale, elle craint un renforcement du droit commun.

En ce qui concerne les termes « besoins essentiels » et la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}, elle propose de suivre le Conseil d'Etat et donc de les supprimer.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait encore observer qu'il trouve inquiétant le fait de limiter la discussion de la crise nationale à la seule hypothèse d'attaques terroristes.

Il soulève en outre la question de l'application de l'article 32, paragraphe 4, à des attaques comme celles de l'affaire « Bommeleeër ». Il considère que la réponse devrait constituer la *guideline* pour limiter, si possible, le recours à l'état d'urgence.

- Un représentant du groupe politique déi gréng est d'avis que le droit commun risquera d'être renforcé en cas de non-réglementation de l'état d'urgence.

L'orateur déclare par ailleurs ne pas se rallier à la proposition de discuter la proposition de révision ensemble avec le projet de loi 6921 précité au motif que l'état d'urgence ne se limite pas seulement aux attaques terroristes.

En guise de conclusion à cet échange de vues et suite à son analyse des différents points critiques, M. le Président-Rapporteur propose d'apporter des précisions au texte de la proposition de révision, en y intégrant des explications figurant dans le commentaire de l'article (application de l'article 32, paragraphe 4, seulement en cas d'impossibilité de suivre la procédure législative normale, les règlements d'exception ne peuvent pas déroger à la Constitution et aux Conventions internationales, les mesures d'exception doivent répondre aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité). Reste toutefois à clarifier la question de savoir si le concept du péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public est à maintenir comme troisième hypothèse (en reformulant, le cas échéant, la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} ou s'il devra être intégré, selon le cas, dans la définition de la crise internationale ou nationale).

Il reformulera le texte en question pour une prochaine réunion.

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

La commission continue l'examen et la discussion des thèmes/articles à discuter sur base du document transmis par courrier électronique le 14 septembre 2016. De cette discussion, il convient de retenir succinctement les éléments suivants :

- **Traités secrets (article 46)**

[Décision de la commission :

La commission tient par ailleurs à souligner qu'il est irréaliste de vouloir transposer tous les traités et les actes juridiques européens par une loi, notamment lorsqu'ils ont trait à des matières très techniques. Votre proposition n'est par conséquent pas prise en considération. Concernant la proposition de préciser dans la Constitution que les traités secrets sont abolis, il convient de noter que les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. Il s'ensuit donc qu'il ne peut y avoir de traités secrets. La commission estime néanmoins qu'il serait judicieux de consulter les Constitutions récentes, afin de voir de quelle manière cette question y est éventuellement réglée. Elle reviendra, le cas échéant, sur votre proposition.

Proposition :

Les traités et les actes juridiques européens sont transposés dans tous les cas par la loi ; les traités secrets sont abolis.]

Un membre de la commission fait observer que la Commission juridique a été saisie de la question des traités secrets. Dans une note se basant sur l'alinéa 3 de l'actuel article 37 de la Constitution, le ministère des Affaires étrangères a souligné que la conclusion de traités secrets ne serait pas possible.

Afin d'éviter toute discussion sur le caractère secret ou non d'un traité, l'orateur propose que la commission revienne sur sa décision de supprimer la disposition actuelle prévoyant que « Les traités secrets sont abolis. »

Selon M. le Président-Rapporteur, une disposition pareille n'existe pas dans les Constitutions étrangères. A ses yeux, l'utilité d'une disposition similaire semble être donnée.

Une possibilité pourrait consister à dire que les traités n'ont d'effet à l'égard des tiers qu'à condition d'avoir été publiés. Il tâchera de revoir ce point plus en détail pour une prochaine réunion.

- **Electeur (article 62, paragraphe 1^{er})**

[Décision de la commission :

La commission a décidé de revoir la motivation du Conseil d'Etat l'ayant amené à supprimer les points 1° et 3° de l'article 63 initial (nouvel article 62, paragraphe 1^{er}). Si jamais elle parvient à la conclusion que celle-ci n'est pas pertinente, alors elle reviendra sur le texte proposé par le Conseil d'Etat et repris par la commission.]

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) informe les membres de la commission qu'il n'a pas encore revu l'argumentation du Conseil d'Etat, de sorte qu'il propose de reporter ce point à la prochaine réunion.

- **Initiative citoyenne (article 74)**

[Décision de la commission :

En ce qui concerne l'initiative citoyenne, la commission, tout en se prononçant contre le modèle suisse, estime que la Constitution ne devrait pas se limiter à fixer la base légale pour l'initiative citoyenne. Elle a partant décidé d'y revenir.]

- **Référendum (article 76)**

[Décision de la commission :

Au sujet du référendum, la commission concède qu'une discussion des résultats d'un référendum est indiquée, et ce d'autant plus que des partis politiques ont, contrairement aux textes légaux en vigueur, conféré à certains référendums consultatifs un effet contraignant.

Quant aux matières à soumettre à un référendum à caractère obligatoire, il serait indiqué de consulter les règles applicables dans d'autres pays ayant recours à un tel instrument.

La commission reviendra sur le régime du référendum afin de clarifier la question de l'effet consultatif ou contraignant du référendum.]

M. le Président-Rapporteur rappelle que la commission a décidé de revenir sur la question de l'initiative citoyenne et du référendum suite aux diverses idées y afférentes publiées sur le site internet www.ärvirschléi.lu.

La question qui se pose désormais est celle de savoir jusqu'où la commission souhaite-t-elle aller ? L'initiative citoyenne pourra-t-elle aboutir à un référendum ? Dans l'affirmative, il faudra le prévoir expressément dans la Constitution. La loi déterminera-t-elle au cas par cas l'effet consultatif ou contraignant du référendum ?

Il est encore souligné que faute d'une définition internationale, le terme « initiative populaire » est utilisé de manière très vaste. Force est de constater que certains pays emploient les mots « référendum d'initiative populaire ».

Un représentant du groupe politique CSV relève que le projet de loi 5132 relative au référendum au niveau national visant à transposer l'idée de l'initiative populaire inscrite dans le programme gouvernemental de 1999, a constitué le point de départ des discussions. Or, le Conseil d'Etat s'y est opposé au motif que « toute initiative populaire en matière législative nécessite la modification préalable de la Constitution ». Voilà pourquoi la commission a

décidé d'insérer une disposition relative à l'initiative populaire dans la proposition de révision 6030.

Elle s'est par ailleurs posée la question de savoir si certains domaines devraient être exclus du référendum et de l'initiative populaire, mais elle est parvenue à la conclusion que la décision finale incomberait au législateur.

L'orateur est d'avis qu'il serait indiqué de revoir la partie du projet de loi précité traitant de l'initiative populaire avant de prendre une décision.

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) est d'avis qu'il faudrait se mettre d'accord sur le contenu de la loi prévue à l'article 74 afin de faire avancer les discussions.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère que la Constitution ne devrait pas se limiter à fixer la base légale pour l'initiative citoyenne. Il plaide partant pour l'inscription des conditions de l'initiative citoyenne dans l'article 74.

Aux yeux de M. le Président-Rapporteur, il serait indiqué de fixer le cadre dans la Constitution (nombre de personnes pouvant déclencher une initiative citoyenne etc.). Pour ce faire, il faudra apporter une réponse aux questions suivantes :

- L'initiative citoyenne sera-t-elle possible en toute matière ou limitée à certaines matières comme la matière constitutionnelle ?
- Que se passera-t-il avec la proposition après la décision de la Chambre des Députés ? Pourra-t-elle aboutir à un référendum ?

Il est retenu que la commission reviendra sur les articles 74 et 76.

- **Circonscriptions et cantons (articles 7 et 61, paragraphe 4)**

Il a été retenu au cours de la réunion du 15 septembre dernier que la commission reviendrait sur la question des circonscriptions et cantons dans le cadre de l'examen des idées relatives au Chapitre 4, et plus précisément de l'article 61, paragraphe 4.

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) informe les membres de la commission que son groupe politique propose de reléguer à une loi votée à la majorité qualifiée le soin de déterminer les circonscriptions électorales.

Le groupe politique CSV se prononce contre une modification de l'article 61, paragraphe 4, au motif qu'elle aurait des répercussions sur le système électoral. En réponse, M. le Président-Rapporteur argue que cette affirmation est fautive. La suppression dans la Constitution des circonscriptions ne changerait rien au système électoral actuel (elle instaurerait seulement une ouverture pour une éventuelle modification future de celui-ci), qui est régleménté par la loi électorale. Qui plus est, la disposition prévoyant qu' « Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. » apporte une garantie supplémentaire contre le risque d'une modification du système actuel au gré de la majorité.

Quant à la circonscription unique, l'orateur signale que les sondages démontrent une tendance en faveur d'une circonscription unique. Il souligne encore qu'il est évident que le système électoral actuel ne puisse pas être appliqué 1 : 1. Il faudrait alors réduire le nombre de voix à répartir sur les différents partis politiques.

En guise de conclusion, il est retenu que le texte de l'article 61, paragraphe 4, ne sera pas modifié.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

6938



Loi du 13 octobre 2017 portant révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé de la manière prévue par l'article 114 de la Constitution, donné en première lecture le 1^{er} juin 2017 et en seconde lecture le 11 octobre 2017 ;

Avons ordonné et ordonnons :

Article unique.

Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante :

«

(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier ministre,
Ministre d'État
Xavier Bettel*

Palais de Luxembourg, le 13 octobre 2017.
Henri

