



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 7620

Proposition de révision de l'article 32 de la Constitution

Date de dépôt : 16-06-2020
Date de l'avis du Conseil d'État : 09-03-2021
Auteur(s) : Monsieur Roy Reding, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
16-06-2020	Déposé	7620/00	<u>3</u>
04-08-2020	Avis de la Cour administrative - Dépêche du Président de la Cour administrative au Ministre de la Justice (28.7.2020)	7620/01	<u>6</u>
26-08-2020	Avis des autorités judiciaires 1) Avis de la Cour Supérieure de Justice - Dépêche du Président de la Cour Supérieure de Justice au Ministre de la Justice (29.7.2020) 2) Avis de la Cour Co [...]	7620/02	<u>9</u>
23-10-2020	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (22.10.2020) 2) Prise de position du Gouvernement	7620/03	<u>14</u>
17-11-2020	Avis de la Chambre des Salariés (28.10.2020)	7620/04	<u>17</u>
11-12-2020	Avis du Tribunal d'Arrondissement de et à Diekirch (8.12.2020)	7620/05	<u>22</u>
11-12-2020	Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (30.11.2020)	7620/06	<u>25</u>
15-12-2020	1) Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (7.12.2020) 2) Avis du Parquet général (30.10.2020)	7620/07	<u>28</u>
09-03-2021	Avis du Conseil d'État (9.3.2021)	7620/08	<u>35</u>
15-06-2021	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (25) de la reunion du 15 juin 2021	25	<u>40</u>
21-07-2021	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (30) de la reunion du 21 juillet 2021	30	<u>45</u>

7620/00

N° 7620

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 32 de la Constitution**

* * *

*Dépôt (Monsieur Roy Reding, Député) et transmission
à la Conférence des Présidents (16.6.2020)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement
(30.6.2020)*

SOMMAIRE:

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

*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION
DE LA CONSTITUTION****Article unique.**

L'article 32 de la Constitution est complété comme suit:

Il est ajouté au tiret (4), entre le deuxième alinéa et le troisième alinéa un nouvel alinéa :

« Tout citoyen peut saisir par simple requête la Cour Constitutionnelle siégeant comme en matière de référé extraordinaire de la question de la conformité des mesures réglementaires prises en vertu de cet article par rapport à la Constitution et aux traités internationaux.

La Cour Constitutionnelle statue par un arrêt définitif dans les dix jours de sa saisine. Toute disposition déclarée contraire à la Constitution ou aux traités internationaux cesse immédiatement ses effets »

*

EXPOSE DES MOTIFS

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

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

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

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

La simple requête implique qu'aucun ministère d'avocat à la Cour n'est requis.

Le délai de dix jours doit donner à la fois la garantie au citoyen demandeur d'obtenir rapidement un arrêt tout en laissant à la Cour Constitutionnelle le temps nécessaire pour analyser la demande et venir à une décision réfléchie.

Eu égard à la célérité requise et l'importance de l'arrêt pour toute la population l'arrêt est exécutoire d'office, sans voies de recours.

(signature)

7620/01

N° 7620¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 32 de la Constitution**

* * *

AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA COUR ADMINISTRATIVE
AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(28.7.2020)

Madame la Ministre,

J'ai l'avantage de vous faire parvenir en annexe l'avis de la Cour administrative relatif à la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution (proposition de l'honorable député Roy Reding).

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Le Président de la Cour administrative,

Francis DELAPORTE

*

AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE**relatif à la proposition de révision de l'article 32,
paragraphe 4, de la Constitution (proposition de
l'honorable député Roy Reding)**

Dans la mesure où le président et le vice-président de la Cour administrative ont participé à l'avis de la Cour constitutionnelle par rapport à la proposition de révision de la Constitution sous analyse, émis le 22 juillet dernier, la Cour administrative se rallie tout d'abord en principe et de manière générale à cet avis.

Ainsi qu'il a été mis en exergue dans ledit avis, la nature juridique exacte des règlements pris en application de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution durant l'état de crise proclamé, en son exécution, n'a pas été, jusque lors, définitivement arrêtée.

Dans la mesure où ces règlements devraient être regardés, suivant leur forme, en tant qu'actes administratifs à caractère réglementaire au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, compétence est d'ores et déjà dévolue aux juridictions de l'ordre administratif afin d'analyser non seulement la légalité, mais aussi la constitutionnalité de ces règlements.

Les juridictions administratives le feraient de manière directe et rien n'empêche que, en cas d'urgence vérifiée, une abréviation des délais puisse avoir lieu et que le tribunal administratif en première instance, puis la Cour administrative en seconde instance, statuent par rapport au règlement en question dans un délai rapproché et analysent de la sorte la question de la constitutionnalité de pareil règlement par rapport à la loi fondamentale.

Considérée sous cet angle de vue, la proposition de loi tendrait uniquement à aiguïser une question de compétence et à regrouper au niveau de la Cour constitutionnelle des compétences d'analyse de la conformité à la loi fondamentale qui, suivant le système actuel, se trouvent autrement réparties.

Pareille répartition constitue un véritable choix politique et la Cour administrative ne voudrait pas insister plus loin sur la question de savoir lequel des systèmes proposés serait en définitive le plus adéquat. Il s'agit de toute manière de combiner les exigences de rapidité de la procédure et d'évacuation efficiente du recours, quelle que soit la juridiction finalement retenue comme étant compétente.

Le Président de la Cour administrative,
Francis DELAPORTE

7620/02

N° 7620²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 32 de la Constitution**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Avis des autorités judiciaires</i>	
1) Avis de la Cour Supérieure de Justice	
– Dépêche du Président de la Cour Supérieure de Justice au Ministre de la Justice (29.7.2020)	1
2) Avis de la Cour Constitutionnelle	
– Dépêche du Président de la Cour Constitutionnelle au Ministre de la Justice (22.7.2020)	2

*

AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE
AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(29.7.2020)

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

Madame la Ministre,

Vous avez sollicité l'avis de la Cour Supérieure de Justice quant à la proposition de révision de l'article 32 de la Constitution.

Par courrier du 22 juillet 2020, je vous ai fait parvenir l'avis de la Cour constitutionnelle portant sur la même proposition de loi.

J'ai le plaisir de vous informer que les membres de la Cour Supérieure de Justice se rallient audit avis de la Cour constitutionnelle.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma haute considération.

*Le Président de la
Cour Supérieure de Justice,*
Jean-Claude WIWINIUS

*

AVIS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(22.7.2020)

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

Madame la Ministre,

Je vous prie de trouver en annexe l’avis de la Cour constitutionnelle sur la proposition de révision de l’article 32 de la Constitution.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l’expression de ma haute considération.

*Le Président de la
Cour constitutionnelle,*

Jean-Claude WIWINIUS

*

AVIS RELATIF A LA PROPOSITION DE REVISION DE L’ARTICLE 32, PARAGRAPHE 4, DE LA CONSTITUTION

La proposition de révision de l’article 32, paragraphe 4, de la Constitution a pour objet de conférer compétence à la Cour constitutionnelle pour statuer sur la conformité des mesures réglementaires prises durant l’état de crise à la Constitution et aux traités internationaux.

La compétence élargie de la Cour constitutionnelle

La compétence de la Cour constitutionnelle telle qu’inscrite à l’article 2 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle est actuellement limitée à l’examen de la conformité des lois à la Constitution.

Selon la proposition de révision, la compétence de la Cour serait élargie à l’examen de la conformité des mesures réglementaires – dont la nature juridique (règlement, loi ou acte sui generis) resterait à définir – à la Constitution et aux traités internationaux. Elle s’inscrit dans le droit fil de l’article 32, paragraphe 4, de la Constitution, tel que modifié par la loi du 13 octobre 2017, en ce qu’il y est dit que les mesures réglementaires doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux. L’examen de leur conformité à ces normes supérieures est nécessaire pour en assurer, le cas échéant, le respect.

S’il est vrai que la Constitution consacre d’ores et déjà des droits et libertés couverts par les traités internationaux, ces derniers consacrent d’autres droits qui ne sont pas inscrits dans la Constitution. Les textes internationaux de référence susceptibles d’être invoqués sont notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, la Charte des droits fondamentaux de l’Union Européenne et les conventions multilatérales conclues notamment sous l’égide des Nations Unies.

Etant donné que les droits et libertés consacrés tant par la Constitution que par les textes internationaux ne sont pas absolus et peuvent comporter des limitations prévues par les Etats, l’examen de la conformité des mesures réglementaires à la Constitution et auxdits traités portera, ainsi que le paragraphe 4 de l’article 32 de la Constitution le dispose, sur leur caractère nécessaire, adéquat et proportionné au but poursuivi, critère qui, d’ores et déjà, est celui examiné dans les litiges portés devant la Cour constitutionnelle basés notamment sur la violation du principe de l’égalité devant la loi consacré par l’article 10*bis* de la Constitution.

La saisine et la procédure

La procédure de la saisine de la Cour constitutionnelle telle que prévue par la proposition de révision déroge à celle instituée par la loi susdite du 27 juillet 1997. Selon celle-ci, la Cour constitutionnelle

est saisie par une juridiction judiciaire ou administrative de toute question soulevée dans le cadre d'un litige relativement à la conformité d'une loi à la Constitution.

La proposition de révision prévoit que la Cour constitutionnelle sera saisie par simple requête de tout citoyen en raison de la violation alléguée par telle ou telle mesure réglementaire de la Constitution ou d'un ou de plusieurs traités internationaux. La requête sera dispensée du ministère d'avocat et la Cour constitutionnelle, siégeant comme en matière de référé extraordinaire, devra statuer dans les dix jours de sa saisine.

Il va sans dire que le requérant devra avoir intérêt et qualité pour agir et donc établir in concreto la violation par le règlement grand-ducal d'un droit lui conféré par la Constitution ou un traité international.

L'accès direct de tout justiciable à la Cour constitutionnelle n'est pas adapté, dans la forme telle que proposée, à l'importance d'une question de conformité d'une norme à la Constitution ou à un traité international et aux difficultés juridiques qu'elle peut soulever. La requête devrait être introduite par un avocat à la Cour et être dûment motivée. Ce n'est pas parce que la mesure a été prise en état de crise et qu'il y a urgence à en voir examiner la conformité à des normes supérieures qu'il y a lieu de se départir des règles élémentaires régissant la saisine des juridictions, à plus forte raison de la juridiction constitutionnelle.

Le droit ouvert à tout citoyen de saisir la Cour constitutionnelle étant nécessairement amené à susciter des vocations, le dépôt d'un nombre important de requêtes qui risquerait de submerger la Cour constitutionnelle n'est pas à exclure. La procédure à envisager devrait prévoir le contrôle a priori de la recevabilité de la requête, seules celles présentant des arguments sérieux à faire valoir étant transmises pour examen à la Cour constitutionnelle.

La mise en place préalable d'un tel filtre pourrait servir de précurseur et être transposée à d'autres procédures, telles notamment aux recours introduits devant la Cour de cassation.

La procédure à prévoir devrait évidemment permettre à l'Etat qui a pris la décision querellée de figurer comme partie à l'instance et d'y faire valoir ses droits. Que les délais d'instruction de l'affaire, qui devraient être de rigueur, et du prononcé soient raccourcis au vu de la spécificité de la situation va de soi.

La loi précitée du 27 juillet 1997 devrait être complétée.

Au regard de l'urgence inhérente à tout état de crise, la procédure de saisine spécifique, compte tenu de la modification proposée par le présent avis, et l'extension de la compétence de contrôle conférée à la Cour constitutionnelle peuvent être accueillies favorablement en ce qu'elles permettent de veiller au respect des droits consacrés par la Constitution et les traités internationaux. Il reste à espérer qu'elles ne trouveront à s'appliquer qu'en de très rares occasions.

Luxembourg, le 22 juillet 2020

*Le Président de la
Cour constitutionnelle,*
Jean-Claude WIWINIUS

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7620/03

N° 7620³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32 de la Constitution

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (22.10.2020).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	2

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(22.10.2020)

Monsieur le Président,

À la demande de la Ministre de la Justice, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à proposition de révision de la Constitution sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Marc HANSEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

La proposition présentée par l'honorable Député Roy REDING le 16 juin 2020 vise à conférer la teneur suivante à l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution :

« 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.

Tout citoyen peut saisir par simple requête la Cour Constitutionnelle siégeant comme en matière de référé extraordinaire de la question de la conformité des mesures réglementaires prises en vertu de cet article par rapport à la Constitution et aux traités internationaux.

La Cour Constitutionnelle statue par un arrêt définitif dans les dix jours de sa saisine. Toute disposition déclarée contraire à la Constitution ou aux traités internationaux cesse immédiatement ses effets.

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. »

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

Il convient de noter que les règlements adoptés sur base de l'article 32 de la Constitution peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'un contrôle juridictionnel devant les juridictions administratives. Dans son avis du 28 juillet 2020, la Cour administrative déclare que: « Dans la mesure où ces règlements devraient être regardés, suivant leur forme, en tant qu'actes administratifs à caractère réglementaire au sens de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, compétence est d'ores et déjà dévolue aux juridictions de l'ordre administratif afin d'analyser non seulement la légalité, mais aussi la constitutionnalité de ces règlements. »

La faisabilité de l'introduction d'un droit d'accès plus large à la Cour Constitutionnelle pour le citoyen en cas de violation par une autorité publique des droits et libertés garantis par la Constitution luxembourgeoise pourrait en revanche être examinée. Il est toutefois à noter que la mise en place d'un tel recours supposerait une réforme d'ensemble du fonctionnement de la Cour Constitutionnelle.

7620/04

N° 7620⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32 de la Constitution

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(28.10.2020)

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

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

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

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

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

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

« (3) La Cour constitutionnelle règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

« (4) Les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée réunissant au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. »

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

ses propositions qu'elle a déjà développées dans son autosaisine du 6 février 2013 au sujet de la proposition de révision du député Paul-Henri MEYERS portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution :

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

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

6bis. En France¹, le Conseil constitutionnel statue sur la conformité à la constitution des lois avant leur promulgation et sur celle des engagements internationaux avant leur ratification ou approbation lorsqu'il est saisi par le Président de la République, le premier ministre, le président du Sénat, celui de l'Assemblée nationale, 60 députés ou 60 sénateurs. Ses décisions, qui interviennent avant l'entrée en vigueur des dispositions contestées, peuvent les censurer de façon totale ou partielle et empêcher leur entrée en vigueur.

6ter. Ce contrôle porte sur l'intégralité de la loi déférée au juge constitutionnel² et aussi sur les lois antérieures modifiées, complétées ou affectées par cette nouvelle loi déférée.

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

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

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

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

6septies. La Cour dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer, ce délai pouvant être ramené à quelques jours en cas d'urgence à la demande du Gouvernement.

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

6nonies. À l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution fait obstacle à sa promulgation. La procédure législative qui a conduit à l'adoption d'une telle loi se trouve annulée et il n'y a d'autre solution que de la reprendre dès l'origine, sauf si le motif de non conformité constitue un obstacle déterminant supposant, par exemple, une modification préalable de la Constitution elle-même.

1 En France, il existe un contrôle a-priori des lois votées avant leur promulgation et un contrôle a posteriori des lois en vigueur par voie d'exception avec renvoi préjudiciel.

Au Portugal, le juge constitutionnel peut être saisi aussi bien avant la promulgation d'une norme qu'après celle-ci par le biais du contrôle « abstrait ». Les décisions déclarant l'inconstitutionnalité d'une norme dans ce cadre ont des effets *erga omnes* et équivalent à une annulation.

source : <http://www.senat.fr/lc/lc208/lc208.pdf>

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

3 idem au 5

6decies. Enfin, la Cour peut décider qu'une loi est en partie conforme à la Constitution. Dans une telle hypothèse, plus fréquente que la précédente, la loi peut être promulguée à l'exception de ses articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution (et à condition que ceux-ci soient « séparables » de l'ensemble du dispositif).

Proposition de texte :

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

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

La saisine du juge constitutionnel suspend le délai de promulgation.

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

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

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

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

7. Contrôle a posteriori des lois en vigueur

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

7ter. Quand sera invoquée la violation des droits et libertés constitutionnellement garantis, le juge ne devra plus poser de question préjudicielle au juge constitutionnel, mais pourra lui-même vérifier la compatibilité de l'acte invoqué que ce soit une loi, une décision administrative ou tout autre acte de la puissance publique face à la Constitution.

7quater. Sa décision pourra, le cas échéant, faire l'objet d'un appel, voire d'un pourvoi en cassation, qui pourra englober la question de constitutionnalité soulevée devant les premières instances.

7quinquies. Notre Chambre propose que ce contrôle puisse se faire tant par voie d'exception⁵ dans le cadre d'un litige concret intenté devant les juridictions administratives et judiciaires, que par voie d'action⁶ hors du cadre de tout procès, mais ce uniquement par les chambres professionnelles ou le Conseil d'Etat et directement devant le juge constitutionnel, à l'instar du contrôle a priori (voir supra).

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

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

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

7sexies. Seul le recours par voie d'exception serait ouvert aux particuliers, tandis que les deux recours par voie d'exception et d'action seraient ouverts aux chambres professionnelles et au Conseil d'Etat.

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

7octies. Cet élargissement des voies de recours a pour dessein d'assurer le respect de la hiérarchie des normes et plus particulièrement la prééminence de la Constitution dans l'ordre juridique interne en consolidant le contrôle de constitutionnalité, de sorte à parachever la protection des libertés constitutionnellement protégées.

Proposition de texte:

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

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

7decies. Se pose néanmoins un problème de sécurité juridique, puisque la norme inconstitutionnelle subsiste dans l'ordre juridique, sans que cette loi ne porte la mention « déclarée inconstitutionnelle ». Elle peut donc être de nouveau appliquée par tout à chacun n'ayant pas forcément connaissance de la décision intervenue.

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

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

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

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

Proposition de texte :

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

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

Luxembourg, le 28 octobre 2020

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

⁷ L'accès aux juridictions constitutionnelles est dans la plupart des pays réservé à des catégories limitées de requérants, à savoir :

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

7620/05

N° 7620⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32 de la Constitution

* * *

**AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT
DE ET A DIEKIRCH**

(8.12.2020)

La demande d'avis concerne l'introduction d'une saisine par le citoyen sur simple requête de la Cour Constitutionnelle, siégeant en matière de référé extraordinaire, de la question de la conformité de mesures réglementaires prises par rapport à la Constitution et aux traités internationaux.

Il est évident que si l'intérêt général doit primer l'intérêt individuel par exemple pendant la pandémie la réglementation doit être prise dans le respect des normes de l'état de droit et les normes internationales de protection des droits individuels.

Il y a lieu de faire trois remarques préliminaires :

Cette saisine de Cour Constitutionnelle par simple requête d'un citoyen n'existe pour le moment pas pour le contrôle de la constitutionnalité de la loi, ce contrôle ne pouvant être effectué qu'à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois à la Constitution, à l'exception des lois portant approbation de traités.

La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution sous réserve des exceptions relevées par la doctrine en ce qui concerne les lois découlant de normes internationales.

Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

L'opportunité et la valeur ajoutée de ce nouvel recours par voie de simple requête par rapport aux recours existants devant les tribunaux ordinaires sera à apprécier et dépendra d'un choix politique à faire et devrait être accompagné de l'introduction du même recours par voie de requête en ce qui concerne le contrôle de la conformité et de la constitutionnalité de la loi.

Il va de soi qu'en principe un tel contrôle y compris de la constitutionnalité et de conformité des mesures réglementaires devrait être fait pour tout projet de règlement et ce au moment de leur élaboration respectivement avant leur adoption.

Préserver les droits du citoyen contre l'arbitraire du pouvoir réglementaire est le but sous-entendu par la proposition, la procédure par requête sans ministère d'avocat implique certes peu de coût pour le requérant et constituerait un contrôle supplémentaire et rapide de la conformité et de constitutionnalité des textes réglementaires à la Constitution et aux normes internationales comme, entre autres, la Convention européenne des droits de l'homme ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'exposé des motifs indique que cette saisine sur simple requête de la Cour Constitutionnelle permettrait de faire constater la violation des normes en question et de faire cesser immédiatement l'effet de toute mesure jugée inconstitutionnelle ou contraire à des traités internationaux.

A l'instar du citoyen qui peut saisir la CEDH directement par voie de requête en cas de la violation des normes internationales en question, la recevabilité de la saisine de la Cour de Strasbourg est cependant entourée de critères visant à réduire pour le moins théoriquement une surcharge de cette Cour par des requêtes irrecevables ou manifestement non fondées.

Le recours prévu par la proposition de révision de l'article 32 de la Constitution n'inclut pas de tels critères. Comme il est prévu que la Cour Constitutionnelle statuera, selon la procédure du référé extraordinaire, de telles conditions de recevabilité de la requête comme par exemple l'urgence, le dommage imminent ou la justification d'un intérêt manifeste ou d'un trouble manifestement illicite, propre au justiciable et à établir par le requérant, causé par le règlement litigieux considéré inconstitutionnel, devraient être prévues afin d'éviter la saisine de cette haute juridiction par des requêtes fantaisistes rédigées par des citoyens insatisfaits par telle ou telle mesure prise par le gouvernement sinon par d'autres instances. Comme l'assistance d'un avocat n'est pas prévu, les citoyens mécontents ne feront peut-être pas la différence entre les pouvoirs d'un ombudsman sinon d'autres institutions autrement plus compétentes pour répondre à leurs doléances et la Cour Constitutionnelle.

Le citoyen devrait saisir d'abord les autres juridictions, judiciaires ou administratives compétentes, qui peuvent également procéder à un tel contrôle de la constitutionnalité par exception limité à la législation critiquée avant d'introduire ce recours devant la Cour Constitutionnelle afin d'éviter un débordement de cette juridiction.

La proposition prévoit encore que la Cour Constitutionnelle statue dans les dix jours de sa saisine par un arrêt définitif. Normalement les décisions prises selon la procédure du référé sont provisoires à moins qu'il ne soit prévu par le texte que le juge statue quant au fond selon la procédure du référé ce qui n'est pas précisé dans la proposition.

Il n'est pas indiqué ni dans le commentaire de l'article ni dans l'exposé des motifs si le Ministère Public représenté par le Parquet Général respectivement un Délégué du Gouvernement interviennent dans la procédure.

Il faut se demander si la Cour Constitutionnelle, même avec le renforcement par des juges suppléants en sa composition actuelle, sera suffisamment outillée en ressources humaines et matérielles pour répondre à de tels recours.

Selon les auteurs du texte, la sanction en cas de la violation des normes visées sera de faire cesser immédiatement l'effet de toute mesure jugée par la Cour Constitutionnelle ou contraire à des traités internationaux.

Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution par un arrêt de la Cour Constitutionnelle cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi, à moins que la Cour Constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produit sont susceptibles d'être remis en cause.

Selon les termes du commentaire de l'article, l'arrêt serait exécutoire d'office sans voie de recours. Il faudrait prévoir des conditions similaires quant à la publication de l'arrêt en cas de règlements déclarés non conformes à la Constitution par la Cour Constitutionnelle qui déterminerait les conditions et limites dans lesquelles les effets de la mesure réglementaire visée sont susceptibles d'être remis en cause.

En cas d'accueil favorable de cette proposition, la soussignée donne à considérer, bien entendu sous réserve des changements appropriés de la procédure devant la Cour Constitutionnelle, si la saisine par voie de requête ne pourrait pas être étendue à d'autres organes et/ou à des ONG représentant un groupe de citoyens et justifiant d'un intérêt manifeste ou établissant les critères de recevabilité précités pour introduire un tel recours.

Le texte proposé n'appelle pas d'autres observations particulières de la part de la soussignée.

La Présidente du Tribunal,
Brigitte KONZ

7620/06

N° 7620⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32 de la Constitution

* * *

**AVIS DE L'ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU
DE LUXEMBOURG**

(30.11.2020)

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition d'introduction d'un contrôle constitutionnel de la conformité des règlements pris pendant l'état de crise à la Constitution et aux traités internationaux relève tout d'abord d'un choix éminemment politique.

L'état de crise envisagé par l'auteur de la proposition présuppose un fonctionnement intact des institutions. La généralité du texte constitutionnel impose au législateur de prévoir un texte neutre qui devrait permettre de couvrir toutes les éventualités d'un état de crise, y compris celle où le bon fonctionnement des institutions n'est plus garanti.

Se pose également la question de la valeur normative des textes pris dans l'urgence. Se ralliant aux observations faites dans l'avis de la Cour administrative en ce qui concerne la nature juridique exacte des règlements pris en application de l'article 32 paragraphe 4 de la Constitution, ces règlements ont la particularité d'être temporaires et ne peuvent excéder une durée maximale de 3 mois.

Conférer un contrôle *ex post* à la Cour constitutionnelle est un choix délicat et éminemment politique. Toutefois, le Conseil de l'Ordre s'interroge si la Cour constitutionnelle, qui est une juridiction d'exception ne pouvant être saisie que par question préjudicielle, est le prétoire le plus adapté et se permet de suggérer un rattachement à la Cour administrative pour des raisons de célérité et d'expérience¹.

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Le Conseil de l'Ordre émet ses plus vives réserves en ce qui concerne la dispense du ministère d'un avocat à la Cour. En effet, le recours au ministère d'un avocat à la Cour dans l'assistance du justiciable semble essentiel pour garantir la mise en œuvre d'un recours effectif.

Le Conseil de l'Ordre estime que l'absence de délai pour introduire un recours contre les mesures réglementaires est une source d'insécurité juridique importante pour le pouvoir exécutif. L'état de crise a d'ailleurs également démontré que les mesures réglementaires subissent de nombreuses adaptations de sorte que l'effet escompté par une saisine en dehors de tout délai semble très hypothétique, étant précisé que le pouvoir exécutif pourrait prendre une nouvelle norme dans l'urgence.

Dans un esprit de garantir la sécurité juridique, même pendant un état de crise, le Conseil de l'Ordre recommande que la saisine doit se faire à très brève échéance. Ainsi le recours devrait être introduit sous peine de forclusion dans les 5 jours de la date de la publication du règlement grand-ducal.

¹ Voir p.ex. article 276 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Le Conseil de l'Ordre adhère au principe fondamental d'un recours effectif, mais s'interroge si la Cour constitutionnelle est le forum adapté pour le recours envisagé. A l'instar des recours existant en matière électorale, le Conseil de l'Ordre invite à réfléchir si le recours ne devait pas être logé devant la Cour administrative, statuant comme juge du fond en premier et dernier ressort.

Si tant est que la procédure exacte reste à définir, la célérité de la procédure devrait requérir que les débats se tiennent oralement à très brève échéance, soit le jour même, soit le lendemain de l'introduction de la requête, y compris les jours fériés ou chômés.

La célérité devrait, selon le Conseil de l'ordre, également militer pour choisir une juridiction qui serait en mesure de rendre sa décision à très brève échéance, au plus tard dans les 24 heures qui suivent le déroulement des débats.

Dans l'hypothèse où le législateur opérerait pour une autre juridiction que la Cour constitutionnelle, ce même principe de célérité devrait conférer à cette juridiction la compétence spécifique d'analyser directement, sans recours à la technique de la question préjudicielle, toute éventuelle question de constitutionnalité.

Le Conseil de l'Ordre recommande également de garantir le principe de la publicité de la décision. En ce sens, l'arrêt rendu devrait être lu en audience publique par le président ou par un autre membre de la Cour, délégué à cette fin, sans que la présence des autres membres de la Cour soit requise. L'arrêt devrait également être publié au Mémorial, Recueil de législation, au plus tard le lendemain de son prononcé.

Afin de garantir l'effectivité de la procédure, le Conseil de l'Ordre recommande soit d'inscrire la procédure dans la Constitution elle-même, soit dans une loi spécifique prise à la majorité des deux tiers sur la mise en œuvre d'un recours effectif face à des règlements pris en application de l'article 32 de la Constitution.

Luxembourg, le 30 novembre 2020

La Bâtonnière,
Valérie DUPONG

7620/07

N° 7620⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 32 de la Constitution**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (7.12.2020).....	1
2) Avis du Parquet général (30.10.2020)	3

*

**AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT
DE LUXEMBOURG**

(7.12.2020)

Par courrier du 24 juillet 2020, Madame le Procureur général d'Etat a transmis au tribunal d'arrondissement de Luxembourg la proposition de révision n° 7620 de l'article 32 de la Constitution aux fins d'avis.

Le tribunal comprend le souci de soumettre les mesures adoptées sur base de l'article 32 paragraphe 4 de la Constitution à un contrôle de constitutionnalité et de conventionnalité.

La proposition de révision de la Constitution, tel que soumise pour avis, soulève toutefois un certain nombre d'interrogations, respectivement de problèmes en ce qu'elle prévoit un régime qui déroge sur de nombreux points au droit commun du contrôle de constitutionnalité tel que prévu par la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle.

1. La nécessité d'une réglementation expresse

Les mesures prises sur base de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution sont, aux termes même de cette disposition constitutionnelle, des « mesures réglementaires », c'est-à-dire des mesures adoptées par le pouvoir exécutif, de nature administrative, à caractère réglementaire. En tant que telles, elles relèvent en principe du contrôle de la Cour administrative en vertu de l'article 7 de loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Saisie d'un tel recours, la Cour administrative peut saisir en cas de besoin la Cour constitutionnelle par voie de question préjudicielle selon la procédure de droit commun.

Il est vrai toutefois que le déroulement de cette procédure risque d'amener la Cour administrative à poser la question préjudicielle, et à tout le moins la Cour constitutionnelle à y répondre, à un moment auquel la période maximale de trois mois prévue à l'article 32 de la Constitution est révolue. La décision pourra ne plus présenter d'intérêt.

Il appartient aux pouvoirs politiques de décider si dans ces circonstances, la procédure du « référé constitutionnel » proposé doit être introduit.

2. Les dérogations au droit commun

La proposition de révision contient de nombreuses règles dérogatoires au droit commun. Pour plus de facilité, le tribunal décompose le texte en ses différentes propositions.

a. « *Tout citoyen peut saisir par simple requête la Cour constitutionnelle* »

Cette formulation implique deux dérogations au droit commun du recours constitutionnel actuel :

- i. Tout un chacun peut saisir la Cour constitutionnelle, sans devoir justifier d'un intérêt concret, personnel et direct à la question soulevée par ses soins. En droit commun, cet intérêt est vérifié par la juridiction saisie de l'instance au fond.
- ii. La saisine s'opère directement par le justiciable, et non pas par une juridiction qui poserait une question préjudicielle.
- iii. La représentation par un avocat à la Cour n'est pas nécessaire.

On ne saurait écarter le risque que cette ouverture tous azimut du droit de saisir la Cour constitutionnelle puisse engendrer de nombreux recours, motivés par des desseins essentiellement politiques, certains peut être même abusifs ou dictés par un pur esprit de chicane. En l'absence du filtre que joue en droit commun la juridiction du fond, il conviendrait d'instaurer une autre mesure de sauvegarde, par exemple en conditionnant le recours à une lésion ou un intérêt personnel, direct, actuel et certain, à l'instar de l'article 7 précité de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

b. « *siégeant comme en matière de référé extraordinaire* »

On comprend que l'idée à la base de la formulation consiste à imposer à la Cour constitutionnelle d'agir rapidement, ce qui est encore souligné par le fait qu'elle doit statuer dans les 10 jours de sa saisine. On comprend que sont ainsi écartées toutes les règles de droit commun qui prévoient des délais précis de trois fois un mois pour permettre aux parties d'instruire la question par écrit.

La formulation lacunaire « siégeant comme en matière de référé extraordinaire » laisse cependant ouverte de nombreuses questions :

- S'agit-il d'une procédure contradictoire ? Pour assurer une instruction complète, cela semble indispensable.
- Dans l'affirmative, d'autres questions se posent:
 - o Qui doit défendre à l'action : l'Etat, le Gouvernement, la Chambre des Députés, le Ministère public, ... ?
 - o Comment est organisée la convocation des parties : par courrier recommandé, par exploit d'huissier (mais alors à quelle audience ? faut-il saisir le président de la Cour constitutionnelle d'une requête en fixation d'une audience de « référé extraordinaire » ?), par appel téléphonique, ... ?
 - o Compte tenu des contraintes découlant du temps matériellement nécessaire pour convoquer les parties, pour permettre aux parties de préparer leurs plaidoiries et de plaider, pour permettre à la Cour de délibérer et de rédiger la décision, comment observer le délai de 10 jours prévu pour statuer ? On peut imaginer de régler ce point en prévoyant une assignation par voie d'huissier, sur base d'une ordonnance de fixation d'audience rendue par le président de la Cour constitutionnelle, en faisant courir le délai de 10 jours à partir de l'audience d'introduction de l'instance ainsi fixée.
 - o Est-ce que les délais sont suspendus entre le 15 juillet et le 16 septembre de chaque année ? Logiquement Oui, mais il faudrait le préciser.

c. « *de la question de la conformité des mesures réglementaires prises en vertu de cet article par rapport à la Constitution et aux traités internationaux* »

En droit commun, le contrôle de la Cour constitutionnelle se limite à la constitutionnalité des lois, à l'exclusion de leur conventionnalité. Il s'agit de deux mécanismes de contrôle différents, et il faut s'interroger s'il est opportun d'étendre la compétence de la Cour constitutionnelle au contrôle de conventionnalité dans le cadre précis du « référé constitutionnel » envisagé par la proposition de révision sous examen.

d. « La Cour constitutionnelle statue par un arrêt définitif dans les dix jours de sa saisine »

Le commentaire des articles précise que « le délai de dix jours doit donner à la fois la garantie au citoyen demandeur d’obtenir rapidement un arrêt tout en laissant à la Cour constitutionnelle le temps nécessaire pour analyser la demande et venir à une décision réfléchie ». Compte tenu des contraintes que comporte l’organisation de la procédure telles que relevées ci-dessus, il est permis de mettre en doute cette affirmation. Le contrôle de constitutionnalité n’est pas à prendre à la légère, ce d’autant plus que toute décision rendue par la Cour constitutionnelle peut être invoquée à titre de précédent par la suite. Il appartiendra à la Cour constitutionnelle de bien peser ses décisions et de choisir les mots corrects pour motiver sa décision. Un délai excessivement bref risque de nuire à la qualité des décisions.

e. « Toute disposition déclarée contraire à la Constitution ou aux traités internationaux cesse immédiatement ses effets »

On comprend à la lecture du commentaire de l’article que son auteur entend voir assurer que « l’arrêt est exécutoire d’office, sans voies de recours ». Cette question ne se pose pas, alors que les arrêts de la Cour constitutionnelle n’admettent aucun recours en droit commun. L’auteur entend écarter un risque qui n’existe pas.

Le concept de « cessation immédiate des effets » n’est ensuite pas sans poser quelques problèmes. L’auteur de la proposition de révision ne précise pas si cet effet doit se produire par le seul prononcé de l’arrêt, sans autre mesure de publication : le tribunal admet que pour des raisons évidentes de sécurité juridique, tel ne peut manifestement pas être l’intention.

Or, l’article 95ter, paragraphe 6 de la Constitution dans sa version actuelle (sensé devenir l’article 95ter, paragraphe 8 dans le cadre du projet de révision constitutionnelle n° 7575) prévoit concrètement les conditions de prise d’effet des décisions des arrêts de la Cour constitutionnelle. Il faudra soit y renvoyer, soit être plus explicite sur d’autres modalités si d’autres modalités sont envisagées.

Luxembourg, le 7 septembre 2020

*

AVIS DU PARQUET GENERAL

(30.10.2020)

L’article 32, paragraphe 4, de la Constitution dispose que « *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* »¹, qui « *peuvent déroger à des lois existantes* »². Ce régime dérogatoire doit, au-delà de dix jours, être prorogé pour une durée maximale de trois mois, par une loi qui est à voter par la Chambre des députés dans les conditions de l’article 114, alinéa 2, de la Constitution, donc doit réunir les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre. Les règlements cessent leurs effets au plus tard à la fin de l’état de crise³.

Cette disposition, récemment introduite par une loi du 13 octobre 2017⁴, a connu son baptême de feu dans le cadre de la pandémie du Covid-19 par le Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d’une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19⁵ et la Loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l’état de crise⁶.

1 Article 32, paragraphe 4, alinéa 1, de la Constitution.

2 Même article, même paragraphe, alinéa 2.

3 Même article, même paragraphe, alinéa 4.

4 Loi du 13 octobre 2017 portant révision de l’article 32, paragraphe 4, de la Constitution (Mémorial, A, 2017, n° 908).

5 Mémorial, A, 2020, n° 165, du 18 mars 2020.

6 Mémorial, A, 2020, n° 178, du 24 mars 2020.

Le député M. Roy REDING propose de compléter l'article 32 de la Constitution par un nouvel alinéa aux fins de permettre à « *tout citoyen [de] saisir par simple requête la Cour constitutionnelle siégeant comme en matière de référé extraordinaire de la question de la conformité des mesures réglementaires prises en vertu de cet article par rapport à la Constitution et aux traités internationaux* ».

Les actes adoptés par le pouvoir exécutif sur base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution constituent de par leur forme des actes administratifs à caractère réglementaire. Par ailleurs, la Constitution confère dans l'état de crise compétence au pouvoir exécutif d'adopter des règlements même dans les matières relevant, en droit commun, de la compétence du législateur. Elle étend donc dans ce cadre le domaine de la compétence du pouvoir exécutif. Les actes adoptés constituent dès lors des règlements tant du point de vue de leur forme que de leur objet. A ce titre il est difficile de considérer qu'ils ne pourraient pas être attaqués, sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, par toutes les « *personnes justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain* »⁷, ainsi que par les « *associations d'importance nationale, dotées de la personnalité morale et agréées au titre d'une loi spéciale à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens de cette loi spéciale* »⁸ devant le tribunal administratif, avec possibilité d'appel devant la Cour administrative. La Cour administrative a précisé dans son avis sur la présente Proposition de révision que ce recours est susceptible de porter sur la légalité du règlement au sens large, donc y compris sa constitutionnalité ou son respect du droit international⁹ et que « *rien n'empêche que, en cas d'urgence vérifiée, une abréviation des délais puisse avoir lieu et que le tribunal administratif en première instance, puis la Cour administrative en seconde instance, statuent par rapport au règlement en question dans un délai rapproché* »¹⁰.

Les règlements visés par la Proposition de révision peuvent donc d'ores-et-déjà être attaqués par un recours. L'annulation du règlement qui est susceptible d'être prononcée à la suite de ce recours a, conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la loi précitée, « *un caractère absolu à partir du jour où elle est coulée en force de chose jugée* ». La Cour constitutionnelle vient de constater que cette disposition, en ce qu'elle prévoit certes que l'annulation produit des effets *erga omnes* pour l'avenir, mais exclut implicitement, mais nécessairement, le caractère rétroactif de ces effets, donc permet que le règlement annulé reste applicable à partir de la date de prise d'effet jusqu'à la date de son annulation, est contraire à l'article 95 de la Constitution, qui dispose que « *les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois* »¹¹. L'annulation du règlement à la suite du recours prévu par l'article 7 produit donc un effet *erga omnes* à caractère rétroactif. Son effet est, partant, même plus radical qu'une décision de non-conformité d'une loi à la Constitution, qui, au regard de l'article 95ter, paragraphe 6, nouveau, de la Constitution¹², a pour effet que la disposition non-conforme cesse d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de l'arrêt et ce encore seulement si la Cour constitutionnelle ne détermine pas d'autres conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. Cette cessation des effets juridiques équivaut à un abrogation de la loi¹³, donc produit certes un effet *erga omnes*, qui n'est cependant pas rétroactif.

Moins « efficace » que le recours prévu par l'article 7 de la loi de 1996, le recours proposé présente en outre la difficulté qu'il se concilie mal avec le statut actuel de la Cour constitutionnelle. Celle-ci est composée de magistrats des ordres judiciaire et administratif. Les dispositions qui la régissent figurent au chapitre de la Constitution consacré à la Justice. Son rôle actuel se limite à statuer sur les renvois préjudiciels qui lui sont adressés par les juridictions dans le cadre des procès dont celles-ci sont saisis. Elle constitue donc de par sa composition, de l'emplacement des dispositions qui la régissent et de son rôle une juridiction en quelque sorte de droit commun. Si elle devait devenir compétente pour

7 Article 7, paragraphe 2, alinéa 1, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

8 Même article, même paragraphe, alinéa 2, de la loi précitée.

9 Avis de la Cour administrative (Document parlementaire n° 7620-1), page 1, avant dernier alinéa.

10 Idem, même page, dernier alinéa.

11 Cour constitutionnelle, 15 novembre 2019, n° 150 du registre.

12 Cette disposition a été introduite par une loi du 15 mai 2020 portant révision de l'article 95ter de la Constitution (Mémorial, A, 2020, n° 406).

13 Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat sur la Proposition de révision de l'article 95ter de la Constitution (Document parlementaire n° 7414B-3), page 4, troisième alinéa.

statuer sur des recours directs, il se poserait la question de savoir si elle pourrait encore être composée de magistrats « ordinaires » en exercice, cumulant ces fonctions avec celles de juge constitutionnel¹⁴, ou s'il n'y avait pas lieu, à l'instar d'autres Cours constitutionnelles compétentes pour connaître de recours direct, de la composer de juges exclusivement recrutés à cette fin et, en vue de prévenir toute contestation de sa légitimité, nommés par le Parlement.

*Pour le Procureur général d'État,
Le Procureur général d'État adjoint,
John PETRY*

¹⁴ Luc Heuschling, Une cour constitutionnelle différente des autres, in: Les 20 ans de la Cour constitutionnelle: Trop jeune pour mourir, Les dossiers de la Pasirisie, Dossier n° 2, Pasirisie luxembourgeoise, 2017, pages 55 à 117, voir page 117, dernier alinéa.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7620/08

N° 7620⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32 de la Constitution

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(9.3.2021)

Par dépêche du 30 juin 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de révision de l'article 32 de la Constitution, déposée le 16 juin 2020 par le député Roy Reding, et déclarée recevable le 30 juin 2020, conformément à l'article 61 du règlement de la Chambre des députés.

Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article à réviser.

Les avis de la Cour administrative, de la Cour supérieure de justice, de la Cour constitutionnelle, de la Chambre des salariés, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet général et du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 3 août, 25 août, 22 octobre, 16 novembre, 2 décembre, 10 décembre et 11 décembre 2020.

Par dépêche du 22 octobre 2020, la prise de position du Gouvernement a été communiquée au Conseil d'État.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de révision constitutionnelle sous examen vise à compléter l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution par un dispositif permettant à tout citoyen de saisir la Cour constitutionnelle, par voie de requête, d'une question de la conformité avec la Constitution et avec les traités internationaux des mesures réglementaires adoptées au titre de l'article 32, paragraphe 4. À cet égard, le Conseil d'État note une erreur dans la formulation du dispositif proposé qui vise les mesures réglementaires prises « en vertu de cet article », alors que sont concernées les mesures réglementaires prises en vertu du paragraphe 4 et non pas celles de l'ensemble de l'article en question.

L'article 32, paragraphe 4, dans la teneur de la loi de révision constitutionnelle du 13 octobre 2017, prévoit, aux alinéas 1^{er} et 2, qu'« [e]n 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. »

Dans l'exposé des motifs, l'auteur de la proposition de révision, renvoyant à la déclaration de l'état de crise le 18 mars 2020 et aux mesures réglementaires adoptées, relève que « [...] l'article 32 dans sa mouture actuelle énonce bien formellement que les mesures réglementaires doivent être « conformes à la Constitution et aux traités internationaux » sans cependant prévoir le moindre contrôle ou la moindre sanction en cas de violation de ce principe. L'ajoute proposée permet à tout citoyen de saisir par simple requête la Cour Constitutionnelle pour faire constater la violation des normes en question

et pour voir cesser immédiatement l'effet de toute mesure inconstitutionnelle ou contraire à des traités internationaux. »

La question centrale soulevée par la proposition de révision sous avis est celle de l'existence ou de l'absence de recours juridictionnel contre les mesures réglementaires adoptées au titre de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution.

Le Conseil d'État rejoint, sur cette question, l'analyse effectuée, dans leurs avis respectifs, par la Cour administrative et par le Parquet général, selon laquelle les actes adoptés par le pouvoir exécutif sur base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution constituent de par leur forme des actes administratifs à caractère réglementaire.¹

Dans son avis du 15 juillet 2016 sur la proposition de révision n° 6938 de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution², le Conseil d'État avait déjà considéré que « [m]ême 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 ».

En conséquence, ces règlements peuvent, comme souligné dans les avis de la Cour administrative et du Parquet général, être attaqués, sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, par toutes les « personnes justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain », ainsi que par les « associations d'importance nationale, dotées de la personnalité morale et agréées au titre d'une loi spéciale à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens de cette loi spéciale » devant le tribunal administratif, avec possibilité d'appel devant la Cour administrative³.

Le Conseil d'État renvoie à l'avis de la Cour administrative qui a précisé que ce recours est susceptible de porter sur la légalité du règlement au sens large, donc y compris sa constitutionnalité ou son respect du droit international et que « rien n'empêche que, en cas d'urgence vérifiée, une abréviation des délais puisse avoir lieu et que le tribunal administratif en première instance, puis la Cour administrative en seconde instance, statuent par rapport au règlement en question dans un délai rapproché »⁴.

L'annulation du règlement aura, conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la loi précitée, « un caractère absolu à partir du jour où elle est coulée en force de chose jugée ». En ce qui concerne la question de l'effet rétroactif, le Conseil d'État renvoie à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 150 du 15 novembre 2019⁵.

Les mesures réglementaires adoptées au titre de l'article 32, paragraphe 4, n'échappent pas non plus au contrôle de légalité effectué par tout juge au titre de l'article 95 de la Constitution, le concept de légalité ne visant ici, non pas la conformité avec la loi de base d'un règlement d'exécution, mais la conformité des mesures réglementaires avec l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, au titre duquel elles ont été adoptées, ainsi qu'avec d'autres règles constitutionnelles protectrices des droits des citoyens et avec les traités internationaux.

Le Conseil d'État rappelle que cette analyse rejoint celle effectuée par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, dans ses observations préliminaires sur les amendements du 9 mars 2017 relatifs à la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution⁶.

1 Doc. parl. n° 7620⁷.

2 Doc. parl. n° 6938⁴.

3 Article 7, paragraphe 2, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

4 Doc. parl. n° 7620¹.

5 Dans l'arrêt n°150 du 15 novembre 2019, la Cour constitutionnelle a dit que « l'article 7, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif n'est pas conforme à l'article 95 de la Constitution en ce qu'il limite, de façon générale et inconditionnée dans le temps, les effets de l'annulation définitive d'un acte administratif à caractère réglementaire. »

6 Doc. parl. 6938⁸.

Selon la Commission « 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 ».

Il résulte des considérations qui précèdent que la consécration, dans le texte constitutionnel, d'un recours spécifique pour contester la conformité avec le droit constitutionnel et avec le droit international des mesures réglementaires, adoptées au titre de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, ne s'impose pas pour sauvegarder les droits des personnes affectées par la mesure réglementaire à un recours juridictionnel effectif contre cette mesure.

L'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et libertés consacrés par la Convention. Dans la logique de la Convention, le requérant doit pouvoir faire état d'un intérêt à agir.

Il est vrai que le dispositif proposé prévoit un droit d'agir au profit de tout citoyen, en omettant toute référence à la preuve d'un intérêt à agir, et crée ainsi un recours juridictionnel qui semble aller au-delà de ceux existant au titre du droit luxembourgeois actuel.

Le Conseil d'État ne saisit toutefois pas la nécessité d'instaurer un tel droit d'action qui fait abstraction des exigences du droit commun quant à l'intérêt à agir. Il renvoie à l'adage classique « pas d'intérêt, pas d'action ».

Il rappelle encore que, selon une jurisprudence constante de la Cour administrative, « la question de l'intérêt à agir, en présence d'un acte administratif à caractère réglementaire, se pose souvent en termes de virtualité, étant donné que le grief que provoque cet acte réglementaire ne s'actualisera dans le chef des administrés qu'au fur et à mesure qu'il trouvera à s'appliquer. Ainsi, les actes administratifs à caractère réglementaire sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils s'appliquent, par celles auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et par celles qui sans y être à proprement parler soumises en subissent directement les effets. »⁷

Enfin, le Conseil d'État note que le mécanisme proposé limite le droit d'action au « citoyen », ce qui pose la question du champ d'application de ce concept et de son rapport avec les concepts d'administré ou de justiciable.

Le Conseil d'État ajoute une série de considérations relatives aux difficultés soulevées par la proposition sous avis. Elles portent sur l'articulation du dispositif prévu avec la détermination des compétences de la Cour constitutionnelle et sur les procédures à organiser.

La voie de recours prévue ne pose non seulement un problème d'articulation des compétences attribuées à la Cour constitutionnelle avec celles relevant des juridictions de l'ordre administratif, au titre de l'article 95*bis* de la Constitution, mais également avec la détermination des compétences de la Cour constitutionnelle à l'article 95*ter*.

En vertu de l'article 95*ter*, la Cour constitutionnelle est compétente pour statuer « sur la conformité des lois à la Constitution ». La proposition de révision, qui ne porte d'ailleurs pas sur l'article 95*ter*, opère une double extension de la compétence en visant les actes réglementaires et en se référant, à côté de la Constitution, aux traités internationaux.

La mission propre de la Cour constitutionnelle est de contrôler la constitutionnalité des lois. Comme développé ci-dessus, le contrôle juridictionnel des actes réglementaires relève, pour le recours direct, du juge administratif et, pour le contrôle incident, de tout juge. Il n'y a aucune raison de réserver aux mesures réglementaires adoptées au titre de l'article 32, paragraphe 4, un statut différent.

La Cour constitutionnelle a pour vocation de veiller au respect des dispositions constitutionnelles et le pouvoir, dans le cadre de cette mission, d'interpréter le texte constitutionnel. Certes, dans sa jurisprudence récente, la Cour constitutionnelle a été amenée à déterminer la portée des dispositions constitutionnelles à la lumière du droit international⁸ ; il n'en reste pas moins que la saisine doit porter sur une disposition constitutionnelle et que, selon une jurisprudence bien établie, l'exception dite de conventionnalité relève de la compétence du juge ordinaire.

Le régime, mis en place à l'article 95*ter*, répond à la logique d'un dialogue entre deux juges, le juge de renvoi et la Cour constitutionnelle. L'introduction d'une saisine directe de la Cour par un particulier s'inscrit en porte-à-faux avec le choix du constituant de 1995, confirmé dans les révisions récentes du 6 décembre 2019 et du 15 mai 2020 et soulève, comme le relève la Cour constitutionnelle dans son

⁷ Voir, récemment, l'arrêt du 14 janvier 2021, numéro 44533C du rôle.

⁸ Arrêt n°157 du 13 novembre 2020.

avis, des problèmes d'ordre procédural et pratique. Une modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle s'imposerait.

Le régime procédural prévu dans la proposition de révision sous avis n'est pas non plus sans poser problème. Le Conseil d'État renvoie aux questions soulevées dans l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg quant à la détermination de la qualité et de l'intérêt pour agir, quant à l'exigence du ministère d'avocat, quant à l'organisation du débat contradictoire et quant aux délais à respecter. C'est encore à juste titre que le Tribunal d'arrondissement pose la question plus fondamentale de la signification du renvoi à la procédure du « référé extraordinaire ».

Abstraction faite de tous les problèmes d'ordre technique, le Conseil d'État ne voit aucune nécessité d'introduire le mécanisme proposé dans la proposition de révision pour sauvegarder les droits individuels.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Article unique

La phrase liminaire de l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« À l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, sont insérés après l'alinéa 2 les alinéas 3 et 4 nouveaux suivants : ».

À l'alinéa 4 nouveau, il y a lieu d'insérer un point final après les termes « cesse immédiatement ses effets ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 9 mars 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

25



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2020-2021

CC/JCS

P.V. IR 25

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 15 juin 2021

(la réunion a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 juin 2021
2. Révision constitutionnelle
 - Suite des travaux
3. 7620 Proposition de révision de l'article 32 de la Constitution (demande de la sensibilité politique ADR du 9 juin 2021)
 - Présentation de la proposition de révision
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Désignation d'un rapporteur
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Léon Gloden, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Roy Reding, auteur de la Proposition de révision n°7620

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 juin 2021**

A la page 7 du projet de procès-verbal du 7 juin 2021, sous l'article 41, M. Fernand Kartheiser (ADR) demande à ce qu'il soit précisé qu'il a voté contre sa proposition de remplacer le terme « autorité » par celui de « responsabilité », car il est d'avis que la fonction de Grand-Duc doit être celle de commandant de l'armée sans autre précision ou qualification.

Le projet de procès-verbal est approuvé avec cette modification.

2. **Révision constitutionnelle**

- Suite des travaux

7777 - Proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution

Comme convenu lors de la réunion du 15 juin 2021, et suite à la consultation de leurs groupes politiques respectifs, les membres de la Commission se déclarent d'accord avec le dépôt de la proposition de révision n°7777 dans la forme proposée, c'est-à-dire sans l'inscription de l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi à l'article 56.

La proposition de révision n°7777, qui marque la dernière étape de la révision constitutionnelle, pourra ainsi être déposée lors d'une prochaine séance publique.

*

M. le Président fait le point sur l'évolution de l'instruction des différentes propositions de révision :

- 7575 - Proposition de révision du chapitre VI. de la Constitution

La lettre d'amendements concernant la proposition de révision n°7575 a été adressée au Conseil d'Etat le 4 juin 2021. L'instruction sera reprise dès réception du 2^e avis complémentaire du Conseil d'Etat.

- 7755 – Proposition de révision du chapitre II. de la Constitution

L'instruction pourra reprendre dès réception de l'avis du Conseil d'Etat.

- 7700 - Proposition de révision des Chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

Un projet de lettre d'amendements, diffusé sous peu, sera prochainement soumis au vote. Il sera accompagné d'un tableau de concordance entre la Constitution actuelle et les différentes propositions de révision qui vise à détecter d'éventuels problèmes (doubles emplois ou vides juridiques) liés aux mises en vigueur successives des différentes propositions de révision. Un certain nombre d'amendements découlent de ce tableau.

M. Léon Gloden (CSV) signale que le SYVICOL, dans son avis du 19 avril 2021, a soulevé que :

- la proposition de révision prévoit, à l'article 104, que la commune est « administrée par un collège des bourgmestre et échevins », plutôt que « sous l'autorité » de ce dernier. Le SYVICOL constate que cette formulation risque de limiter la modernisation de l'administration communale et demande le maintien de la formulation actuelle ; et
- la proposition de révision, à l'article 109, dispose que le conseil communal pourra être dissous par le Gouvernement en conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. Actuellement, ce pouvoir appartient au Grand-Duc. Le SYVICOL propose de reformuler la disposition en question dans le sens que c'est le Chef de l'Etat qui a le droit de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

Au sujet de l'article 104, les membres de la Commission approuvent la proposition du SYVICOL. Ce point fera l'objet d'un amendement supplémentaire.

Pour ce qui est de l'article 109, celui-ci reprend le libellé de l'article 125 de la proposition de révision n°6030. Cette modification par rapport à la Constitution est expliquée à la page 45 du rapport, adopté en juin 2018 (cf. doc. parl. 6030/27), dans les termes suivants : « il appartient désormais au Gouvernement en conseil - et non plus au Grand-Duc - de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Ce faisant, la Commission a en partie tenu compte d'une des observations émises par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, qui considérait que le droit de dissoudre le conseil communal paraissait quelque peu exorbitant et qu'il fallait davantage encadrer ce pouvoir par un avis ou par une proposition du gouvernement. »

Les membres de la Commission conviennent de revenir ultérieurement sur ce point.

*

M. le Président conclut que, si les travaux parlementaires avancent bien, il n'existe aucune urgence de procéder à un premier vote constitutionnel avant les vacances d'été.

Il propose de discuter prochainement de la campagne d'information organisée dans le contexte de la révision constitutionnelle, en rappelant la résolution n°3538, déposée par M. Fernand Kartheiser.

3. 7620 Proposition de révision de l'article 32 de la Constitution

En guise d'introduction, M. le Président indique que la proposition de révision sous rubrique, déposée le 16 juin 2020, a d'ores et déjà fait l'objet d'un certain nombre d'avis qui s'avèrent plutôt critiques dans leur ensemble.

L'auteur, M. Roy Reding (ADR), explique que sa proposition de révision (pour les détails de laquelle il y a lieu de consulter le dossier parlementaire afférent) vise à compléter l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution par un dispositif permettant à tout citoyen de saisir la Cour constitutionnelle, par voie de requête, d'une question de la conformité avec la Constitution et avec les traités internationaux des mesures réglementaires adoptées au titre de l'article 32, paragraphe 4.

En réponse aux observations du Gouvernement, dans sa prise de position du 22 octobre 2020 (cf. doc. parl. 7620/3), et de la Cour administrative, dans son avis du 28 juillet 2020, selon lesquelles les règlements adoptés sur base de l'article 32 de la Constitution peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'un contrôle juridictionnel devant les juridictions administratives, l'auteur note que les recours existants sont trop lents, alors qu'il convient de mettre en place une procédure rapide.

L'auteur se déclare prêt à prévoir des aménagements pour pallier aux critiques émises dans les différents avis.

A la question de savoir si la Commission serait prête à introduire une telle procédure dans la Constitution, les membres déclarent vouloir consulter préalablement leurs groupes parlementaires respectifs.

Mme Simone Beissel (DP) relève que la proposition de révision sous rubrique entraînerait un changement de paradigme fondamental et soulèverait un certain nombre de questions. Cette nouvelle procédure relancerait la discussion sur la nature (*ex ante* ou *ex post*) du contrôle de constitutionnalité.

Par ailleurs, elle estime que le mécanisme prévu par l'article 32, paragraphe 4, renferme dans son texte même des garanties importantes de forme et de fond.

Il est convenu que les membres de la Commission se positionneront lors de la prochaine réunion sur l'opportunité de poursuivre l'instruction de la proposition de révision.

4. Divers

Une réunion jointe avec la Commission de la Justice sera prochainement organisée afin d'examiner le projet de loi n°7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice (...). Cette réunion pourrait avoir lieu le 25 juin 2021 à 14h30.

Luxembourg, le 16 juin 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo

30



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 21 juillet 2021

(la réunion a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 22 juin 2021 et de la réunion jointe du 3 mai 2021
2. Révision constitutionnelle
 - Suite des travaux
3. 7620 Proposition de révision de l'article 32 de la Constitution
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Examen de la proposition de révision
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Nathalie Oberweis

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Roy Reding, auteur de la proposition de révision n°7620

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 22 juin 2021 et de la réunion jointe du 3 mai 2021

Les projets de procès-verbal de la réunion du 22 juin 2021 et de la réunion jointe du 3 mai 2021 sont approuvés.

2. Révision constitutionnelle

- Suite des travaux

7575 Proposition de révision du chapitre VI. de la Constitution

Il est proposé de débiter la réunion par l'examen du 2^e avis complémentaire du Conseil d'Etat du 22 juin 2021, pour les détails duquel il y a lieu de se référer au document parlementaire afférent.

Amendement 1

Il est rappelé que la Commission avait proposé de scinder l'article 86 en deux articles distincts : 86 et 86*bis* afin de mieux distinguer le principe de la hiérarchie des normes avec l'exception d'illégalité du recours en annulation d'un acte administratif à caractère réglementaire. Or, le Conseil d'Etat s'interroge sur les commentaires présentés par la Commission et renvoie aux développements dans son avis complémentaire du 23 mars 2021.

Le rapporteur, M. Léon Gloden (CSV), propose néanmoins de maintenir les dispositions dans les formes proposées. La Commission partage cette approche.

A l'article 86, la Commission avait proposé de remplacer les termes « sont conformes » par ceux de « ne sont pas contraires » par analogie au libellé de l'article 109 de la Constitution dans la proposition de révision n°7700. Or, le Conseil d'Etat estime qu'il est indiqué de maintenir les termes « sont conformes » dans le cadre du dispositif sous examen.

La Commission approuve cette observation.

Amendement 2

Le Conseil d'Etat marque son accord avec cet amendement.

*

Avec l'accord de la majorité des membres de la Commission, M. Léon Gloden propose de préparer, pour la rentrée, un projet de rapport.

M. Fernand Kartheiser (ADR) précise qu'en l'absence de son accord sur le texte proposé, on ne saurait parler d'unanimité ni de large consensus.

7700 Proposition de révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

Dans son avis complémentaire du 16 juillet 2021 (pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent), le Conseil d'Etat émet une série d'observations et fait plusieurs propositions de formulations.

Amendements 1 à 13

Le Conseil d'Etat marque son accord avec ces amendements.

Amendement 14

Le Conseil d'Etat constate que, dans le texte de la proposition de révision sous rubrique, la disposition concernant le statut des fonctionnaires de l'Etat n'y figure plus, contrairement à celle relative au statut des fonctionnaires communaux, qui a été intégrée dans l'article 107, paragraphe 2. Dans un souci de parallélisme et pour redresser un éventuel oubli, le Conseil d'Etat propose de transformer les deux alinéas de l'article 38 de la proposition de révision sous avis en deux paragraphes et d'ajouter un nouveau paragraphe 3, reprenant le libellé du paragraphe 3 de l'article 110 de la proposition de révision n° 6030.

La Commission approuve cette proposition.

Amendement 15

Dans la logique du maintien du texte constitutionnel actuel, le Conseil d'Etat propose de reprendre le libellé exact et d'écrire « du collège [...] » et non pas « d'un collège [...] ».

La Commission décide de reprendre la proposition du Conseil d'Etat.

Amendements 16 et 17

Le Conseil d'Etat marque son accord avec ces amendements.

*

Avec l'accord de la majorité des membres de la Commission, M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) propose de finaliser, pour la rentrée, un projet de rapport.

7755 Proposition de révision du Chapitre II de la Constitution

Dans son avis du 22 juin 2021 (pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent), le Conseil d'Etat note que le Gouvernement, dans sa prise de position du 4 juin 2021, soulève une série de questions en relation avec les dispositions retenues dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision n° 6030 sur lesquelles un accord avait été trouvé au sein de la Commission, à l'égard desquelles le Conseil d'Etat avait émis un avis favorable et qui n'avaient pas été critiquées dans une prise de position du Gouvernement à l'époque.

Article 1^{er}

Articles 9, 9bis, 9ter, 10, 10bis, 10ter et 11.

Le Conseil d'Etat n'émet aucune observation particulière.

Article 12

Le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu d'ajouter le dispositif de la présomption d'innocence comme nouveau paragraphe 4 de l'article 12.

La Commission approuve cette observation.

Articles 13 à 29

Ces articles n'appellent pas d'observation particulière.

Article 30

Au sujet de la clause transversale, le Conseil d'Etat renvoie à son 4^e avis complémentaire relatif à la proposition de révision n° 6030 (doc. parl. 6030/32).

Articles 31, 31bis à 31septies.

Concernant l'article 31*quinquies*, le Conseil d'Etat propose une nouvelle formulation grammaticale, que la Commission approuve.

Article 2

Le Conseil d'Etat propose d'omettre le paragraphe 3, étant donné que le chapitre II ne contient pas de dispositions institutionnelles.

La Commission fait sienne cette observation.

*

Mme Simone Beissel (DP) propose de poursuivre la réunion par l'examen des prises de position du Gouvernement au sujet des articles 31 et 31*septies*.

Article 31

En réponse à la prise de position du Gouvernement du 4 juin 2021, Mme Simone Beissel propose de transférer la teneur de l'article 31 sous la section 3, consacrée aux libertés publiques. Ce transfert aura pour conséquence de consacrer le respect du droit de fonder une famille et le respect de la vie familiale ainsi que l'intérêt de l'enfant comme des droits subjectifs à part entière. Les dispositions pourraient être intégrées dans l'article 11 dans deux nouveaux paragraphes 4 et 5.

M. Léon Gloden propose de supprimer les termes « de toute personne », par analogie à l'article 9 de la Charte européenne des droits fondamentaux¹. Il est entendu que ce nouveau libellé plus large couvre toutes les définitions du terme « famille ».

¹ Article 9

Droit de se marier et droit de fonder une famille

Le droit de se marier et le droit de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

La majorité des membres de la Commission approuvent cette approche.

Selon M. Fernand Kartheiser, si la suppression des termes « de toute personne » est un progrès, cela n'empêche en rien son désaccord avec le contenu des dispositions proposées.

Les membres de la Commission proposent de préciser dans le commentaire que la formulation « le droit de fonder une famille » ne sous-entend aucunement que le recours à la gestation pour autrui (GPA) sera autorisé. Mme Josée Lorsché (déi gréng) demande à ce qu'il soit précisé que l'interdiction de la GPA n'affecte pas le droit des parents d'enfants nés par GPA à l'étranger d'inscrire ces enfants à l'état civil de leur commune de résidence. En réponse à cette intervention, il est précisé que la reconnaissance des effets d'une gestation pour autrui réalisée à l'étranger et l'interdiction de la gestation pour autrui en tant qu'acte médical au Luxembourg feront l'objet d'une loi, en l'occurrence le projet de loi n°6568A, actuellement en cours d'instruction par la Commission de la Justice.

Article 31 septies

Concernant l'article 31*septies*, dans sa prise de position complémentaire, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche note que, d'après le commentaire des articles, la liberté de recherche « n'est pas absolue et qu'elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science. Or, cette restriction ne se trouve pas explicitement retenue dans le libellé proposé pour l'article 31*septies*.

Cette absence est d'autant plus malencontreuse en raison du fait que l'article 26, paragraphe 3, ayant trait à la liberté de l'enseignement, c'est-à-dire dans un domaine connexe à la recherche, prévoit justement explicitement une telle restriction fondée sur la société démocratique et les libertés fondamentales. »

Dans un souci de cohérence, il propose dès lors d'introduire une restriction similaire pour la recherche scientifique, sous forme de deux libellés alternatifs :

- ***Art. 31septies. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.***
- ***Art. 31septies. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des droits de l'homme et fondée sur le principe de la primauté de l'être humain sur l'intérêt de la science.***

Les membres de la Commission, dans leur majorité, se prononcent pour la première formulation.

Ces deux modifications feront l'objet d'une lettre d'amendements qui sera soumise prochainement aux membres de la Commission.

*

Le représentant du Ministère d'Etat évoque le pouvoir réglementaire et de police des communes dans le cadre de la restriction des libertés publiques.

En réponse à cette intervention, il est rappelé que ce sujet a été discuté lors de la réunion du 20 avril 2021 (cf. PV IR 19) en présence d'un représentant du Ministère de l'Intérieur et qu'il a été retenu que le pouvoir réglementaire et de police des communes dans le cadre de la restriction des libertés publiques n'était pas altéré par les nouvelles dispositions.

3. 7620 Proposition de révision de l'article 32 de la Constitution

M. Roy Reding (ADR) n'étant pas en mesure de participer à la présente réunion, M. Fernand Kartheiser demande à ce que ce point soit reporté à une réunion ultérieure.

4. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 23 juillet à 14h30.

Luxembourg, le 22 juillet 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des
Institutions et de la Révision
constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo