



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 7 décembre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 23 et 30 novembre 2016
2. 7067 Projet de loi portant création du Journal officiel électronique du Grand-Duché de Luxembourg
- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat
M. John Dann, Directeur du Service central de législation

Mme Tania Braas, Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 23 et 30 novembre 2016

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

2. 7067 Projet de loi portant création du Journal officiel électronique du Grand-Duché de Luxembourg

La commission procède à l'examen des articles du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose de reformuler l'intitulé du projet de loi comme suit pour que son contenu y soit reflété de manière adéquate :

« Projet de loi concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

La commission fait sienne cette proposition.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} établit le principe que les publications officielles de l'Etat sont faites au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Il fixe la dénomination de cette publication, détermine son éditeur et définit ce qu'on entend par publication officielle.

A l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'Etat suggère de supprimer les mots « ou décidée par un membre du Gouvernement principalement intéressé » pour les raisons exposées ci-dessous à l'endroit du commentaire concernant l'article 2. Il propose par conséquent de reformuler l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} comme suit :

« Le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg rassemble tous les textes pour lesquels la publication est formellement prescrite par un acte normatif. »

La commission adopte cette proposition.

En ce qui concerne la première phrase de l'alinéa 2, le Conseil d'Etat suggère de la supprimer pour défaut de valeur normative et imprécision. En outre, il demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que la deuxième phrase de l'alinéa 2 soit omise. En effet, l'opposabilité de tous les actes visés ne repose pas toujours sur le principe de la publication au Journal officiel. Il en est ainsi par exemple des règlements communaux.

La commission suit le Conseil d'Etat en ses propositions.

Finalement, la Haute Corporation note que la portée de l'alinéa 3 n'est pas claire. Par ailleurs, elle fait observer qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de « ministre ayant le Journal officiel dans ses attributions ». Pour l'ensemble de ces raisons, elle s'oppose formellement à l'alinéa 3 pour cause d'insécurité juridique.

Reconnaissant la pertinence de ces remarques, l'alinéa 3 est supprimé.

Article 2

Cet article prévoit la subdivision du Journal officiel en deux séries portant la dénomination de « Mémorial A » et de « Mémorial B ». Au Mémorial A sont publiés tous les actes normatifs dont la publication est prescrite par la Constitution, par les lois et les règlements. Ces actes intéressent le public en général. Le Mémorial B contient des actes à caractère administratif, respectivement des actes qui n'intéressent pas le public dans son ensemble. Ces actes sont insérés au Mémorial B du Journal officiel sur décision d'un ministre ou parce qu'un acte normatif le prescrit.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les publications au Journal officiel devraient être réservées aux lois et autres actes officiels dont la publication est formellement prescrite par la Constitution ou par la loi. Il estime également que toutes les publications officielles doivent être publiées dans le Journal officiel afin de ne pas créer une insécurité juridique liée à des sources éparses de publication de lois et autres actes officiels, ceci d'autant plus que la forme électronique de publication facilitera l'exercice de publication centralisé.

Il propose par conséquent de reformuler l'article 2 comme suit :

« **Art. 2.** Le Journal officiel comprend deux séries portant respectivement les dénominations « Mémorial A » et « Mémorial B ».

Le Mémorial A contient tous les actes législatifs, réglementaires ainsi que les autres actes concernant la généralité du public.

Le Mémorial B contient les textes qui ne concernent pas la généralité du public. »

La commission fait sienne cette proposition de texte.

En ce qui concerne les lettres circulaires, la commission constate qu'elles font souvent l'objet d'une publication éparpillée. Or, afin de permettre une consultation rapide et aisée de ces actes ayant dans bien des cas un caractère général, elle est à se demander s'il ne serait pas plus avantageux de les publier de manière regroupée au Journal officiel. Ceux s'imposant de manière générale, pourraient ainsi être publiés au Mémorial A, étant donné qu'ils constituent des actes concernant la généralité du public, tandis que ceux ne concernant pas la généralité du public pourraient être publiés au Mémorial B.

Article 3

Selon l'article 3, il n'y a pas de prescription en ce qui concerne l'alternance ou la périodicité des publications au Journal officiel. Ce dernier paraîtra aussi souvent que les besoins du service public l'exigent, y compris le samedi, dimanche et les jours fériés.

Le Conseil d'Etat propose d'omettre cet article pour défaut de valeur normative.

La commission adopte cette recommandation.

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'article en question traite de la date des publications officielles. Elle détermine non seulement l'entrée en vigueur d'un texte normatif mais constitue également un élément-clé de la sécurité juridique et, partant, de leur opposabilité au public.

Il innove en ce qu'il instaure une uniformisation de l'entrée en vigueur de tous les actes avec les dispositions de la loi du 30 mai 1984 concernant la Convention européenne sur la computation des délais, signée à Bâle, le 16 mai 1972. Le fait de consacrer la règle générale de l'entrée en vigueur des actes à l'issue du quatrième jour suivant la publication au Journal officiel, c'est-à-dire en laissant s'écouler quatre journées entières, y compris le jour de la date de publication, ne fait pas obstacle à la liberté du législateur ou du Gouvernement de fixer une entrée en vigueur spécifique dans le texte même.

Le Conseil d'Etat estime que la première phrase de l'article 4 de la loi en projet doit refléter le fait que l'édition du Journal officiel doit porter la date de sa publication. De plus, compte tenu du fait que plusieurs actes ou textes pourront faire l'objet d'une publication séparée le même jour, selon les explications des auteurs du projet de loi rencontrés lors d'une réunion du 16 novembre 2016 avec la commission compétente du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une numérotation de chaque série des éditions du Journal officiel doit être prévue à l'instar du texte de loi belge correspondant. Il propose donc de reformuler cet article comme suit :

« **Art. 3.** Chaque édition du Journal officiel porte la date de sa publication et un numéro d'ordre ascendant. Plusieurs éditions sont possibles pour une même date de publication. Le premier numéro de chaque série du Journal officiel de l'année porte le numéro d'ordre 1. »

La commission adopte cette proposition de texte.

Pour des raisons de clarté et de cohérence de texte, le Conseil d'Etat propose également de prévoir un article séparé (4 selon le Conseil d'Etat) qui contiendra les dispositions concernant l'entrée en vigueur des actes législatifs et réglementaires :

« **Art. 4.** Les actes législatifs et réglementaires publiés au Journal officiel sont obligatoires, dans toute l'étendue du Grand-Duché de Luxembourg, le quatrième jour qui suit le jour de leur publication au Journal officiel, à moins qu'un autre délai n'ait été fixé dans l'acte. »

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Article 5

L'article 5 prévoit trois modes de publication du Journal officiel, à savoir la publication intégrale, la publication par extrait et la publication par mention.

A côté des textes des lois, des règlements grand-ducaux et, par analogie, des règlements ministériels qui sont publiés intégralement, il existe des actes normatifs ou des informations dont la publication intégrale n'est pas nécessaire voire non recommandée. A titre d'exemple on peut citer l'article 1^{er} de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports qui dispose en son alinéa 2 que les règlements grand-ducaux prévus pour transposer des directives dans les matières visées peuvent disposer que « ces directives ne seront pas publiées au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et que leur publication au Journal officiel des Communautés européennes en tiendra lieu ».

La publication par extrait consiste en la publication d'un résumé succinct du contenu d'un acte. La publication par extrait est utilisée principalement au Mémorial B. Au Mémorial A, la publication par extrait est utilisée le plus souvent pour les notifications des ratifications de conventions internationales.

La publication par mention est le procédé de renvoi à l'endroit de publication intégrale du texte normatif. Cette indication électronique s'impose à l'ère moderne des moyens de communication électronique couramment connus. La publication par mention accentue la volonté du Gouvernement de vulgariser la législation par tous les moyens techniques disponibles facilitant au public l'accès à l'information législative.

Le Conseil d'Etat souligne que cet article permettrait dans sa formulation actuelle à un membre du Gouvernement de décider de publier une loi par extrait. A ses yeux, cette disposition risque de faire échec au principe de « nul n'est censé ignorer la loi ». Il demande par conséquent, sous peine d'opposition formelle, la suppression de cet article.

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Articles 6 et 7 (5 selon le Conseil d'Etat)

La forme de publication ordinaire au Journal officiel qui s'est dégagée de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 ne fait pas obstacle à la possibilité pour le législateur de prévoir d'autres voies de publication qu'il peut librement déterminer de façon générale ou spécifique, en vertu de l'article 112 de la Constitution.

Ainsi, l'article 6 entraîne un changement de paradigme en ce qu'il prévoit que les publications officielles de l'Etat seront désormais réalisées *a priori* sous forme électronique. Cela présente le double avantage de pouvoir mettre rapidement des informations à disposition du public et de faire l'économie des frais d'impression. A noter que le nombre d'abonnés à la version papier du Mémorial n'a cessé de diminuer depuis la mise en ligne du site Internet « legilux.lu ».

Par rapport à la version papier, la version électronique offre un avantage supplémentaire en ce qui concerne la publication d'éléments graphiques faisant partie intégrante d'un nombre croissant d'actes normatifs. Souvent, la publication imprimée s'apprête mal à ce genre de publications en termes de lisibilité. Le digital permettra d'agrandir les pièces annexées et améliorera leur lisibilité.

La vulgarisation électronique des publications officielles se pratique d'ores et déjà dans plusieurs Etats membres et au niveau des actes publiés par l'Union européenne. Vu les techniques de signature électronique et les moyens de garantir l'intégrité et l'authenticité du contenu des textes législatifs, la publication électronique présente toutes les garanties pour lui valoir force probante.

L'édition électronique du Journal officiel est protégée de toute altération après publication par deux moyens distincts, le premier étant un cachet électronique avancé ou une signature électronique avancée au sens du Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil et le deuxième étant un moyen électronique de garantir son authenticité.

Compte tenu du fait qu'il n'existe pas de définition de la « forme électronique authentifiée » et que le fait de publier le certificat sur le site Internet du Journal officiel électronique ne permet pas en soi de garantir l'authenticité du contenu du Journal officiel électronique, le Conseil d'Etat propose de supprimer les parties de l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat) qui n'ont pas de valeur normative et de le reformuler comme suit :

« Le Journal officiel est publié sous forme électronique et dans des conditions permettant de garantir l'authenticité de son contenu.

Le Journal officiel publié fait seul foi et produit des effets juridiques. »

La commission adopte cette recommandation.

Quant à l'article 7, il prévoit un accès gratuit au site Internet du Journal officiel. Cette gratuité ne vaut évidemment que pour la consultation du site et ne s'étend pas à l'accès au réseau Internet.

L'évolution technique devra être garantie afin que tous les utilisateurs puissent consulter les publications. La disponibilité des informations publiées au Journal officiel n'est pas limitée dans le temps. Ceci nécessitera une adaptation permanente à l'évolution des technologies en la matière.

Le Conseil d'Etat propose d'omettre les parties de cet article qui n'ont pas de valeur normative et de le reformuler comme suit :

« Il est mis à disposition de manière permanente et gratuite. »

En outre, il suggère de fusionner les articles 6 et 7 en un seul article portant le numéro 5. Ce texte se lira comme suit :

« **Art. 5.** Le Journal officiel est publié sous forme électronique et dans des conditions permettant de garantir l'authenticité de son contenu.

Le Journal officiel publié fait seul foi et produit des effets juridiques.

Il est mis à disposition de manière permanente et gratuite. »

M. le Directeur du Service central de législation (SCL) fait observer que l'alinéa 1^{er} de l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat présente le grand avantage de permettre une future adaptation aux nouvelles technologies sans devoir modifier la présente loi.

En outre, en réponse à un questionnement afférent, l'orateur souligne qu'il est veillé à assurer en permanence un niveau de sécurité juridique très élevé. Voilà pourquoi toutes les données en relation avec les actes législatifs seront désormais stockées sur des serveurs étatiques. Qui plus est, à partir du 1^{er} janvier 2017, le personnel du SCL (des fonctionnaires, des employés de l'Etat et des consultants internes) effectuera directement le traitement des textes, ce qui présente le double avantage d'apporter plus de rapidité et de réaliser des économies importantes. A noter dans ce contexte que la mise en place d'un contrôle interne rigoureux est censé minimiser le risque d'erreurs.

Suite à ces explications, la commission décide de faire sienne la proposition du Conseil d'Etat de fusionner les articles 6 et 7 en un seul article devenant le nouvel article 5. Elle reprend par ailleurs le texte suggéré par le Conseil d'Etat.

Article 8

En vue d'assurer le dépôt légal prescrit par la loi, il est prévu que les numéros du Journal officiel sont imprimés périodiquement en 8 exemplaires sur papier spécial dont chaque exemplaire sera assorti du sceau du service en charge du Journal officiel.

Etant donné que le Journal officiel électronique fait seul foi d'après l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 8. Il souligne que l'impression de copies n'apporte dès lors pas de plus-value et ne nécessite pas de base légale particulière du moment que cette impression n'a aucune valeur légale.

Il note par ailleurs que si les auteurs ne le suivent pas dans sa proposition de supprimer cet article, il faudra veiller à écrire à l'alinéa 2 :

« Chambre des députés », « Procureur général d'Etat », « Archives nationales » et « Bibliothèque nationale ».

La commission suit le Conseil d'Etat dans sa proposition de supprimer l'article 8.

Article 9 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit qu'en cas d'une interruption du système informatique de l'Etat, la continuité des publications officielles de l'Etat est assurée par une version imprimée du Journal officiel. Pendant ce temps, la version imprimée du Journal officiel fait, à titre exceptionnel, foi. Ces versions imprimées du Journal officiel sont distribuées, le jour même, aux institutions décrites à l'article 8, alinéa 2.

Au moment du rétablissement du système informatique de l'Etat, les numéros du Journal officiel édités en version papier seront également mis en ligne, à titre d'information et spécialement marqués comme tels.

Bien que le Conseil d'Etat puisse partager le souci des auteurs du projet de loi d'assurer la continuité du fonctionnement de l'Etat, les solutions proposées, qui s'inspirent de celles retenues par le législateur européen dans le Règlement (UE) n° 216/2013 du Conseil du 7 mars 2013 relatif à la publication électronique du Journal officiel de l'Union européenne, ne lui donnent toutefois pas entière satisfaction.

Vu la volonté du législateur de miser résolument sur la publication des normes au moyen d'un outil électronique, il semble, à ses yeux, contradictoire d'admettre la coexistence du Journal officiel électronique et d'éditions imprimées du même Journal, confectionnées lorsque le système n'est pas opérationnel. Ce d'autant plus que le mode de publication des éditions imprimées, consistant en un renvoi à l'article 8 en projet, ne permettra pas à la généralité du public (i) de savoir si un acte législatif, réglementaire ou un autre texte a été publié et (ii) d'accéder matériellement à la norme juridique compte tenu du nombre très limité de huit copies qui seraient imprimées et déposées auprès de certaines institutions et administrations selon cet article 8.

Si un mode de publication est concevable pour la durée de la panne technique, le Conseil d'Etat ne peut toutefois pas admettre que les citoyens et les institutions soient durablement contraints à se référer, pour certains textes de loi, à des copies imprimées déposées auprès d'institutions qui, de surcroît, ne sont pour la plupart pas d'un accès facile pour le citoyen individuel.

Le Conseil d'Etat est tout à fait d'accord qu'il faut assurer la publication du Journal officiel même les jours où le système électronique ne fonctionne pas, mais il est d'avis qu'une fois le fonctionnement rétabli, il faut réunir tous les numéros du Journal officiel en un seul endroit et leur donner la même valeur juridique. Afin d'atteindre cet objectif, il propose la formulation qui suit :

« **Art. 6.** S'il n'est pas possible de publier le Journal officiel électronique en raison d'une interruption imprévue et exceptionnelle du système informatique requis à cette fin, un Journal officiel imprimé qui portera les mentions prévues à l'article 3 est édité. Le Journal officiel imprimé est mis à la disposition du public par affichage dans les tribunaux d'arrondissement

et les justices de paix ou par voie de presse. L'insertion d'un acte dans ce Journal officiel imprimé vaut publication.

Le système informatique est rétabli dès que possible. Dès ce rétablissement, tout Journal officiel imprimé édité durant l'interruption est publié comme Journal officiel électronique avec les mêmes dates, numéro d'ordre et pagination. A compter de cette publication, seul le Journal officiel électronique fait foi. »

La commission fait sienne cette proposition.

Article 10 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cet article maintient la possibilité de l'abonnement à une version imprimée sans valeur légale du Journal officiel, bien que la quasi-totalité des ménages du Grand-Duché de Luxembourg aient accès aux moyens de communication modernes.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler cet article en omettant les passages de texte relatifs aux abonnements qui n'ont pas de valeur normative :

« **Art. 7.** Toute personne peut obtenir auprès du service administratif chargé de la publication du Journal officiel, une copie imprimée à prix coûtant des actes et textes publiés au Journal officiel. »

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Les membres de la commission sont informés que, suite à la lettre du ministre aux Relations avec le Parlement au ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, le Service central de législation a été informé oralement que la « Division imprimés et fournitures de bureau de l'Etat » du Centre des technologies de l'information de l'Etat s'occupera de l'impression du Journal officiel pour les abonnés privés et de la gestion des abonnés. A noter que le prix coûtant de cet abonnement (il s'agira d'envois périodiques) sera fixé au mois de janvier prochain en fonction du nombre des abonnés à la version papier du Mémorial, qui est d'ailleurs en chute libre.

Article 11 (8 selon le Conseil d'Etat)

Cet article vise à abroger la loi modifiée du 20 avril 1923 concernant le recouvrement des frais de publications au Mémorial.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet ont omis d'y insérer l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois. Il souligne que cet arrêté, pris sous le régime de la Constitution de 1841, est l'équivalent d'une loi et doit dès lors être abrogé par la loi formelle¹.

Au regard du principe du parallélisme des formes, le Conseil d'Etat demande par conséquent, sous peine d'opposition formelle, que l'article 11 (8 selon le Conseil d'Etat) soit reformulé comme suit :

« **Art. 8.** Sont abrogés :

¹ Voir Pierre Pescatore, « *Essai sur la notion de la loi* » in « *Livre jubilaire du Conseil d'Etat* », 1957, pp. 369 et suiv.

1. l'arrêté royal grand-ducal modifié du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois ;
2. la loi modifiée du 20 avril 1923 concernant le recouvrement des frais de publications au Mémorial. »

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Article 12 (9 selon le Conseil d'Etat)

Cet article précise qu'à défaut d'une authentification électronique, les versions électroniques d'actes publiés avant l'entrée en vigueur de la présente loi n'ont pas de valeur légale. Elles restent consultables sur le site Internet du Journal officiel, mais seule leur version papier continuera d'avoir une valeur légale.

Le Conseil d'Etat souligne que cet article n'a qu'une valeur déclarative, de sorte qu'il pourrait être omis. En outre, il note que la référence à une publication « au Journal officiel » devrait en tout état de cause être remplacée par une référence au « Mémorial » publié jusqu'ici.

Si le législateur entendait néanmoins prévoir une disposition à ce sujet, le Conseil d'Etat propose la formulation qui suit :

« **Art. 9.** Les actes publiés au Mémorial avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont mis à la disposition du public, à titre d'information, de la même manière que le Journal officiel. A l'égard de ces actes, seule la version publiée au Mémorial fait foi et produit des effets juridiques. »

En ce qui concerne le texte proposé par le Conseil d'Etat à titre subsidiaire, M. le Directeur du SCL souligne que le bout de phrase « de la même manière que le Journal officiel » pose problème en ce qu'il implique que les actes publiés avant l'entrée en vigueur de la présente loi devraient faire l'objet d'une authentification électronique. Or, non seulement une signature rétroactive n'est pas possible, mais aussi il ne peut pas toujours être garanti que les anciens textes aient été scannés dans leur intégralité et correspondent à cent pour cent à la version imprimée du Journal officiel. Par conséquent, il propose, tel que suggéré à titre principal par le Conseil d'Etat, de faire abstraction de l'article 12.

La commission fait sienne cette proposition. Elle décide toutefois d'envoyer une lettre au Conseil d'Etat l'informant de sa décision de supprimer l'article 12.

Article 13 (10 selon le Conseil d'Etat)

Cet article fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi au 1^{er} janvier 2017, étant donné que cette date constitue la fin du contrat d'édition du Mémorial conclu avec un prestataire externe.

Cette disposition ne suscite pas d'observation.

*

En ce qui concerne la suggestion faite par le Conseil d'Etat dans ses observations générales de prévoir à l'avenir la publication dans le Journal officiel électronique de tous les actes et autres textes dont la publication est formellement prescrite en vue de remplacer les moyens de publication alternatifs prévus dans certaines lois spéciales, et notamment la publication par

affichage des règlements communaux, M. le Directeur du SCL explique, sur demande d'une représentante du groupe politique CSV, que cette idée existe, mais la réalisation de ce projet n'a pas été possible au cours de cette année. La publication au Journal officiel électronique des règlements communaux présenterait l'avantage, parmi d'autres, de mettre également à disposition des données sur l'applicabilité de la zone géographique d'un acte voire même des données de géolocalisation. Des contacts avec le ministère de l'Intérieur au sujet de la publication des règlements communaux n'ont cependant pas encore eu lieu. Par contre, il y a eu un échange de vues avec l'Administration du Cadastre et de la Topographie sur le Géoportail national du Grand-Duché de Luxembourg et plus particulièrement sur la façon dont pourrait être relié ce site au Journal officiel électronique. A noter que ces projets seront développés au cours des prochaines années.

*

La présentation et l'adoption du projet de rapport figureront à l'ordre du jour de la prochaine réunion fixée au vendredi, le 9 décembre 2016 à 15.00 heures².

Quant au temps de parole, la commission propose d'ores et déjà le modèle de base.

3. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Le rapporteur du projet de loi, M. Alex Bodry présente l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 6 décembre 2016, pour le détail duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent.

Dans l'avis précité, le Conseil d'Etat note que l'amendement adopté par la commission le 9 novembre 2016 répond en partie aux considérations émises dans son avis du 15 juillet 2016.

Alinéa 1

Le Conseil d'Etat propose de compléter le libellé de l'alinéa 1 comme suit :

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

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

Une option pourrait être de préciser, dans le commentaire des articles, que la condition ne s'applique qu'à la crise nationale.

Par ailleurs, si la commission décidait de reprendre le libellé du Conseil d'Etat, la crise nationale serait définie, contrairement à la crise internationale.

Au vu de ces éléments, le rapporteur marque sa préférence pour le maintien du libellé initial.

Le Conseil d'Etat rappelle ses réserves (émises dans son avis du 15 juillet 2016) par rapport à l'introduction du concept de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ». Il

² A noter que la réunion, initialement prévue à 14.30 heures, est reportée à 15.00 heures.

prend acte de la décision de la commission de maintenir ce troisième cas de figure et de remplacer le terme « ordre public » par « sécurité publique » en admettant que ce dernier concept est plus précis. Le Conseil d'Etat s'interroge toutefois sur la portée des termes « péril imminent (...) » tout en rappelant l'interprétation de ce texte en France.

En ce qui concerne son observation sur l'absence de constat formel d'une carence du pouvoir législatif, le Conseil d'Etat approuve la proposition de la commission de définir l'urgence en relation avec « l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés ».

Alinéa 2

Le Conseil d'Etat approuve l'introduction de la double réserve.

Alinéa 3

Il est rappelé que l'alinéa 3 disposait initialement :

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

La commission avait ensuite proposé, par le biais de l'amendement du 9 novembre 2016, de supprimer la seconde phrase en arguant notamment que : « Il se peut en effet que les mesures d'exception doivent encore perdurer, bien que l'état de crise n'existe plus. »

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, indique qu'il a du mal à suivre la logique de la commission et qu'il marque sa préférence pour le maintien de la deuxième phrase.

Il s'ensuit une discussion entre les membres de la commission au cours de laquelle les points suivants sont abordés :

- Selon un représentant du groupe politique CSV, les critiques du Conseil d'Etat visent surtout l'articulation entre les différents délais (trois mois pour la validité des mesures réglementaires et dix jours pour la prorogation de l'état de crise). Il propose de développer ce point lors d'une entrevue avec les membres du Conseil d'Etat.
- Au vu des développements du Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, (P. 4 *in fine* et P. 5, alinéa 2), il semble qu'il y ait une divergence d'interprétation. Or, selon le rapporteur, le libellé de la première phrase de l'alinéa 3 est clair : passé le délai de trois mois, les règlements deviennent caducs et ne pourront être prorogés. Soit les mesures ne sont plus nécessaires, et elles deviennent simplement caduques, soit les mesures sont encore utiles, auquel cas la Chambre devra légiférer.
- Afin d'éliminer tout doute quant à l'interprétation du libellé, il pourrait être opportun d'introduire une « timeline » dans le commentaire des articles et d'évoquer les différentes hypothèses pouvant se présenter.

Il est proposé de continuer l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat au mois de janvier 2017.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

La Secrétaire-administrateur,
Carole Closener