

N° 6938⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

