



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 16

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 8 mars 2017

Ordre du jour :

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

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

*

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

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

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Léon Gloden

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

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

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

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

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

Proposition d'amendement

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

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

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

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

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

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

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

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

Note explicative

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La durée de prolongation de l'état de crise votée par le Parlement ne peut dépasser, prorogations éventuelles incluses, les trois mois.

La durée totale autorisée par la Constitution s'établit donc à trois mois et dix jours.

Passé ce délai, on doit pouvoir supposer que toute modification législative peut se faire par la voie d'un vote parlementaire et ceci même dans des matières complexes.

Afin d'éviter que l'état de crise puisse être utilisé pour déclencher des élections anticipées, il est précisé que la Chambre des Députés ne peut être dissoute.

Cette disposition doit être interprétée à la lumière de l'article 56 de la Constitution qui dispose que « les députés sont élus pour cinq ans ».

Elle ne met donc pas obstacle à ce que la Chambre des Députés soit renouvelée au terme ordinaire de son mandat.

*

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il convient de retenir les points suivants :

- Un représentant du groupe politique CSV propose de préciser que la durée totale des prorogations ne pourra pas dépasser une durée maximale de trois mois.
De sorte que l'alinéa 3 nouveau serait libellé comme suit :

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

- De l'avis d'un autre représentant du groupe politique CSV, la définition de l'urgence telle qu'elle ressort du nouveau paragraphe 4 est plus large que celle du texte actuel. En outre la note explicative pourrait laisser entendre que seul le recours sur base de l'article 95 de la Constitution serait possible.
- En réponse, le Président-Rapporteur indique qu'il ne partage pas l'avis sur la définition de l'urgence, en rappelant que l'état de crise est conditionné par l'urgence qui résulte de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés. Selon le Président, le texte tel qu'élaboré par la Commission donne plus de garanties que le texte actuel. Il est évident que le recours aux mesures réglementaires sur base du paragraphe 4 devra, le cas échéant, être dûment motivé.
- Il confirme par ailleurs que la légalité des règlements pris sur base du paragraphe 4 peut être soumise au contrôle juridictionnel des tribunaux administratifs et civils. Ainsi ces règlements, tout comme les règlements grand-ducaux « ordinaires » peuvent faire l'objet tant d'un recours par voie d'exception que d'un recours direct. Il est proposé de préciser dans le commentaire qu'un recours en annulation contre les règlements devant les juridictions administratives est également admis dans les conditions fixées par la loi.
- En réponse à une intervention d'un représentant du groupe politique LSAP, il est précisé que les mesures, prises sur base du paragraphe 4, doivent être conformes à la Constitution et aux traités internationaux et ne peuvent ni modifier ni abroger ces normes supérieures.

*

L'amendement, avec les modifications discutées, est adopté à la majorité moins une abstention (du représentant de la sensibilité politique *déi Lénk*).

3. Divers

Le calendrier et les ordres du jour des prochaines réunions de la Commission se présentent comme suit :

- Le jeudi 9 mars 2017 à 13h30 :
 - Présentation du plan d'action pour la langue luxembourgeoise ;
- Le mercredi 15 mars 2017 à 10h30 :
 - Projet de loi n° 6875 : Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017
 - Rapport d'activité de l'Ombudsman 2016 : Elaboration d'une prise de position
- Le jeudi 16 mars 2017 à 10h30 :
 - Présentation des propositions du ministre de la Justice pour une réforme de la Justice

Luxembourg, le 8 mars 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Cloener

Le Président,
Alex Bodry