

N° 7534²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant prorogation de l'état de crise déclaré 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-19**

* * *

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

(20.3.2020)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président-Rapporteur; MM. Guy ARENDT, André BAULER, Marc BAUM, Mmes Simone BEISSEL, Francine CLOSENER, MM. Georges ENGEL, Gast GIBERYEN, Léon GLODEN, Mmes Martine HANSEN, Josée LORSCHÉ, MM. Charles MARGUE, Gilles ROTH, Claude WISELER, Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 19 mars 2020 par Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'Etat le 20 mars 2020.

Le même jour, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (la « Commission ») a désigné Monsieur Mars Di Bartolomeo comme rapporteur du projet de loi, a procédé à l'examen du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat, et a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

L'émergence du coronavirus (cCovid-19) constitue une urgence de santé publique de portée internationale, selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui a déclaré sa propagation comme pandémie.

En raison du caractère pathogène et contagieux du virus Covid-19 un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été prises afin de limiter la propagation du virus dans la population et pour protéger les personnes à risque.

- Il en est ainsi de l'arrêté ministériel du 16 mars 2020 portant sur diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus Covid-19, pris sur base de l'article 1er de la loi du 25 mars 1885 concernant les mesures à prendre pour parer à l'invasion et à la propagation des maladies contagieuses. Ces mesures visent, d'une part, à limiter les déplacements pour le public, à fermer certains lieux et commerces qui accueillent du public et qui ne sont pas indispensables, et d'autre part, à maintenir les activités qui sont essentielles pour le maintien des intérêts vitaux de la population et du pays.

- Il en est de même pour le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, qui déclare l'état de crise sur le territoire national, sur base de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

En effet, le Covid-19 a pris une ampleur et une rapidité telles qu'il y a lieu de le considérer comme constituant une menace réelle pour les intérêts vitaux de toute la population qui nécessite la prise de mesures urgentes et immédiates devenues indispensables pour protéger la population.

La déclaration de l'état de crise est une décision extraordinaire qui a pour but de donner à l'Exécutif la possibilité de mettre en place des mesures urgentes pour faire face au Covid-19. De cette manière, un cadre réglementaire et juridique est défini en accord avec la Constitution : le champ d'action couvert par cet article se limite aux mesures qui ne peuvent être prises en temps utile via la procédure législative ordinaire et qui concernent exclusivement les décisions nécessaires pour combattre les conséquences négatives de la crise.

Cependant et conformément à l'article 32, paragraphe 4, alinéa 3 de la Constitution, la prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par voie législative par la Chambre des Députés, à la majorité des deux tiers. La Chambre fixe la durée de l'état de crise qui ne peut dépasser une durée maximale de trois mois.

Le présent projet de loi a pour objet de proroger l'état de crise qui a été déclaré 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-19.

Les mesures réglementaires dérogent à des lois existantes, modifient leur dispositif actuel, voire introduisent de nouvelles mesures, y compris dans les matières réservées à loi.

Le recours à la procédure législative ordinaire pour l'adoption de ces mesures indispensables ne permet pas d'assurer leur mise en œuvre immédiate. Le facteur temps et la nécessité d'agir sans délai dans l'intérêt public sont donc les éléments déterminants pour recourir à cette procédure d'exception.

Bien qu'au vu des débats parlementaires relatifs à l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, l'esprit de cette disposition était plutôt de voter des prorogations successives, cependant, étant donné qu'il n'est, à ce jour, pas possible de déterminer la durée pendant laquelle le Covid-19 continuera de constituer une menace réelle pour les intérêts vitaux de la population, il est proposé de prolonger l'état de crise pour la durée maximale de trois mois, tel que prévu par l'alinéa 3 de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, afin de permettre au pouvoir exécutif de prendre les mesures d'urgence exigées par la situation.

La prorogation autorisera par ailleurs le pouvoir exécutif à prendre toute autre mesure d'urgence requise par l'état de crise.

Le contrôle juridictionnel des règlements pris en vertu de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution est entièrement garanti. Leur durée est expressément limitée.

Les mesures d'urgence prises dans le cadre de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution seront abrogées dès que les conditions de l'état de crise ne seront plus remplies.

Enfin, il est rappelé que l'article 32, paragraphe 4 renferme dans son texte même des garanties importantes de forme et de fond qui permettent d'écarter à priori tout risque d'utilisation abusive des « pleins pouvoirs » par le pouvoir exécutif.

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

La Chambre des Députés garde durant toute la durée de l'état de crise la plénitude de ses pouvoirs.

Il est rappelé que la teneur de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution résulte de la révision du 13 octobre 2017. Dans ce contexte, le rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle adopté le 3 mai 2017 dans le cadre de la Proposition de révision n° 6938 de l'article 32, paragraphe 4 (cf. doc. parl. 6938/10), précisait : « L'Exécutif étant tenu de réagir rapidement en cas de crise grave, il importe de prévoir une certaine flexibilité dans la définition et le régime de l'état de crise, tout en garantissant au pouvoir législatif d'assumer entièrement ses prérogatives constitutionnelles. Voilà pourquoi la nouvelle proposition de texte prévoit de limiter dans le temps la validité des règlements et la durée de l'état de crise.

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

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

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

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

Comme le Conseil d'Etat l'avait souligné, à juste titre, dans ses avis concernant la Proposition de révision n° 6938 : « la Chambre des Députés peut, à tout moment, légiférer dans la matière couverte par un règlement adapté au titre de l'article 32 paragraphe 4, même si l'état de crise n'a pas formellement pris fin, ce qui revient à enlever à ce règlement sa base juridique, l'urgence d'agir du Grand-Duc ayant disparu. De même, il considère que la Chambre des Députés peut adopter une loi par laquelle elle met fin à la prorogation de l'état de crise ou en réduit la durée. »

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 20 mars 2020, le Conseil d'Etat note que le fait de fixer la durée de la prorogation à trois mois relève de l'appréciation exclusive de la Chambre des députés. Cette durée de trois mois commence à courir le jour de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Concernant l'article 1^{er}, il fait une proposition de formulation reprise par la Commission.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1

Conformément à l'alinéa 3 de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, l'article 1^{er} a pour objet de proroger l'état de crise pour la durée maximale de trois mois qui commencera à courir le jour de l'entrée en vigueur de la loi.

Dans son avis du 20 mars 2020, le Conseil d'Etat indique qu'il y a lieu de se référer non pas au règlement grand ducal précité du 18 mars 2020 en tant que tel, mais au constat même de l'état de crise, et demande, à l'article 1^{er} du projet de loi sous avis, d'écrire ce qui suit :

« **Art. 1^{er}.** L'état de crise, dont le constat est à la base du règlement grand ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, est prorogé de trois mois. »

Le Conseil d'Etat souligne qu'il y a lieu de faire abstraction de l'adjectif « maximale », car super-fétatoire. Alors que la Constitution fixe la durée maximale de la prorogation de l'état de crise, il appartient au législateur de déterminer la durée de prorogation dans cette limite.

La Commission fait sienne cette proposition de formulation.

Ad article 2

L'article 2 fixe l'entrée en vigueur de la loi.

Le Conseil d'Etat note qu'il convient d'écrire « La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication dans le au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

La Commission suit le Conseil d'Etat.

**V. TEXTE COORDONNE PROPOSE
PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET
DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7534 dans la teneur qui suit :

*

**PROJET DE LOI
portant prorogation de l'état de crise déclaré 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-19**

Art. 1^{er}. L'état de crise, dont le constat est à la base du règlement grand ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, est prorogé de trois mois.

Art. 2. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 20 mars 2020

Le Président-Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO