



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 2 décembre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 novembre 2015
2. Révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Continuation de l'examen et de la discussion des idées des citoyens pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet "www.ärvirshléi.lu"

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Taina Bofferding

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 novembre

2015

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

2. Révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

M. le Président informe les membres de la commission que l'idée d'une révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution par anticipation à la proposition de révision 6030 résulte des discussions des derniers jours et, notamment d'un échange de vues entre le Premier ministre, ministre d'Etat et les présidents des groupes politiques. Il est souligné que cette idée a été confirmée par la déclaration la veille de M. le Premier ministre, ministre d'Etat sur la sécurité nationale et le terrorisme.

L'orateur considère qu'en l'état actuel des choses, il y a lieu de discuter d'une révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution et de revenir, le cas échéant, sur la décision de la commission de se limiter à une révision ponctuelle de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

Il rappelle que, jusqu'à la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004, il existait la pratique du vote annuel des lois habilitantes basé de façon implicite sur l'actuel article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Ces lois ont donné habilitation au Grand-Duc dans les matières limitativement énumérées par la loi, à savoir les matières concernant l'ordre économique et financier, à prendre, en cas d'urgence constatée par Lui, des règlements grand-ducaux, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. A noter encore que les dernières lois d'habilitation excluaient expressément de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution.

Dans l'objectif d'instaurer un mécanisme fixe dans la Constitution, la proposition de loi 4754 initiale a prévu de modifier l'article 36 de la Constitution comme suit : « (...) Il [Grand-Duc] peut être autorisé, par une loi spéciale, dans les conditions que celle-ci détermine, à prendre, en cas d'urgence, des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. Ces dérogations doivent, sous peine d'abrogation, être approuvées par la loi dans les six mois qui suivent leur mise en vigueur. (...) »

Or, le Conseil d'Etat a fortement critiqué ce texte. Il a surtout critiqué la confusion qui risque de naître sur la nature du pouvoir réglementaire ainsi que le manque de délimitation entre les sphères d'action du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il a souligné que l'exigence proposée d'une approbation législative des règlements habilités (ou du moins de certains d'entre eux) est de nature à « (...) relancer la controverse au sujet des « arrêtés-lois » ».

Tenant compte des développements du Conseil d'Etat, la commission, reprenant une proposition de texte de la prise de position du Gouvernement du 20 avril 2001, a élaboré une nouvelle version sur les pouvoirs exceptionnels du Grand-Duc, en limitant la possibilité de prendre des règlements dérogatoires à des dispositions légales existantes à des situations de « crise internationale et s'il y a urgence ». Ce texte soumis au Conseil d'Etat le 30 mai 2002 a prévu l'exclusion de cette réglementation des matières réservées à la loi par la Constitution, à l'exception de celles ayant trait à la liberté de commerce et de l'industrie. Le texte a maintenu la possibilité de faire approuver ces mesures réglementaires par la Chambre des Députés.

Dans son avis complémentaire du 16 mars 2004, le Conseil d'Etat, après avoir rappelé les questions récurrentes en rapport avec la portée et la nature juridique des actes réglementaires pris sur la base des lois habilitantes, a conclu qu'il ne s'opposerait pas à la

réorientation espérée en la matière, à condition de « (...) limiter étroitement la durée de validité de ces règlements adoptés en cas de crise internationale et d'urgence (...) ».

Pour le Conseil d'Etat, « le pouvoir réglementaire d'exception ne saurait résulter d'une simple clause de style. Le cas de crise internationale et d'urgence doit au contraire découler de l'appréciation concrète faite par le Grand-Duc de la situation en cause et se traduire par une indication afférente au préambule de l'acte réglementaire impliqué ».

Après avoir examiné la proposition de la commission visant à exclure de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution, à l'exception de celles ayant trait à la liberté de commerce et de l'industrie, le Conseil d'Etat retient qu'il « (...) pourrait même approuver une extension de ce pouvoir réglementaire d'exception à toute matière, réservée ou non par la Constitution à la loi ».

Renvoyant à l'analyse fouillée dans son avis du 19 février 2002, le Conseil d'Etat reste opposé à une approbation de règlements d'exception par la Chambre des Députés.

Finalement, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a marqué son accord avec les modifications suivantes à apporter à l'article 32 de la Constitution, telles qu'elles ont été proposées par le Conseil d'Etat :

- les deux premiers alinéas sont réunis dans un paragraphe 1 nouveau ;
- l'alinéa 3 devient le paragraphe 2 nouveau ;
- sont ajoutés les paragraphes 3 et 4 nouveaux s'énonçant ainsi :

« (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.

(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. »

Quant au paragraphe 4 de l'article 32 actuellement en vigueur, M. le Président souligne que la commission a proposé de le reformuler en raison de l'avis du Conseil d'Etat du 2 juillet 2013 sur le projet de loi 6475 relative à la Protection nationale. Il est devenu le paragraphe 4 du nouvel article 47 (cf. doc. parl. 6030¹⁵) libellé comme suit :

« (4) Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. »

M. le Président se doit de constater que la Chambre des Députés n'intervient pas dans le déclenchement de la procédure d'état d'urgence. Il estime que cela ne pose pas problème en cas d'une extrême urgence. Cependant, il se doit de demander s'il ne faudrait pas prévoir une approbation *ex-post* par la Chambre des Députés de l'état d'urgence, à l'instar de la France. Dans l'affirmative, il se poserait pourtant la question de la validité des mesures prises, si jamais la Chambre des Députés a une appréciation différente de la situation. Par ailleurs, l'orateur souligne que l'on pourrait aussi concevoir une approbation par la Chambre des Députés des mesures réglementaires soit en plus, soit en tant qu'alternative à l'approbation *ex-post* de l'état d'urgence.

En outre, il soulève la question de savoir s'il ne serait pas indiqué de prévoir une disposition limitant dans le temps la durée de l'état d'urgence et soumettant sa prorogation à l'accord de la Chambre des Députés.

Enfin, il est à se demander s'il ne faudrait pas instaurer une graduation des états d'urgence ? A souligner que dans ce cas, une loi d'exécution serait nécessaire.

En ce qui concerne la révision ponctuelle de l'article 32, paragraphe 4, M. le Président fait remarquer que deux possibilités sont envisageables : soit on reprend le texte de l'article 47, paragraphe 4 précité dans une proposition de loi, soit on propose un nouveau texte. La deuxième solution se justifie dans l'optique d'une attaque terroriste. Dans ce cas de figure, il faut se demander si le texte proposé par la commission confère suffisamment de pouvoirs au Gouvernement pour faire face à une telle attaque. Qu'est-ce qu'il peut faire respectivement pas faire sur base de ce texte ? Si des règlements dérogatoires aux lois existantes sont possibles, il n'en va toutefois pas de même pour la Constitution. Des restrictions aux droits fondamentaux et libertés publiques sont possibles, à condition qu'elles respectent les principes de proportionnalité, de nécessité et de légalité.

Notons encore qu'en cas de guerre ou en cas d'un autre danger public menaçant la vie de la nation, l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit une dérogation à certaines obligations prévues par cette convention dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international. La Haute Partie Contractante a une obligation d'information à l'égard du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Les membres de la commission procèdent par la suite à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Il est soulevé la question de savoir si le législateur luxembourgeois peut adopter une loi telle que la loi française n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (cf. version consolidée au 11 décembre 2015) sans disposition constitutionnelle. Dans l'affirmative, une révision de la Constitution ne s'avérerait pas nécessaire.
- Il faut se demander si une loi relative à l'état d'urgence est indiquée. Il est souligné qu'il serait intéressant de connaître la position du Gouvernement sur cette question.
- Si des mesures dérogatoires à la Constitution devaient être possibles, tel qu'il est le cas aux Pays-Bas concernant la liberté de presse et le droit de s'associer, ne faudrait-il alors pas les inscrire dans la Constitution ?
- Il ne faut pas perdre de vue que la réaction à une crise économique et financière diffère de celle à une attaque terroriste. Il se pose partant la question de savoir de quels moyens de réaction immédiats le Gouvernement dispose en cas d'un attentat terroriste. Est-il nécessaire de lui conférer les mêmes pouvoirs dont dispose le Gouvernement français ?
- Afin que le Gouvernement puisse réagir sans délai à une urgence, il serait indiqué que le Gouvernement élabore au préalable et de concert avec la Chambre des Députés un texte afférent.
- L'approbation d'une prolongation de l'état d'urgence ne devrait-elle pas être soumise à une majorité qualifiée ?
- Au vu des effets éventuellement engendrés par le plan « VIGILNAT », il faut se demander si on ne devrait pas conférer une base légale à cet instrument.

- Il serait indiqué de revoir la formulation de l'article 47, paragraphe 4 précité et de recourir à des notions courantes. Une possibilité pourrait consister à s'inspirer de l'article 1^{er} de la loi précitée du 3 avril 1955.
Vu que cette disposition touche un domaine très sensible, M. le Président considère qu'il faut veiller à ce que le champ d'application soit clairement défini, mais il estime aussi qu'il est important de maintenir une certaine flexibilité.
- En réponse à un questionnement afférent, M. le Président souligne que d'après les propos de M. le Premier ministre, ministre d'Etat des mesures de sécurité seront prises sur base de l'actuel article 32, paragraphe 4 de la Constitution dans le cas où le niveau de la menace terroriste atteint les niveaux 3 ou 4.
- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait observer que les discussions de la commission démontrent que le texte de l'article 47, paragraphe 4 précité ne peut pas être adopté dans la teneur proposée par la commission.
Bien que le Gouvernement doive pouvoir réagir immédiatement en cas d'une extrême urgence, l'orateur trouve toutefois inacceptable que le Gouvernement dispose de pleins pouvoirs pour décider sur une période prolongée des mesures à prendre en cas de crise internationale ou nationale. Il considère que certaines de ces mesures devraient être réglées par la loi.
- Avant de discuter d'une reformulation de l'actuel article 32, paragraphe 4, il serait utile et nécessaire de faire l'inventaire des moyens dont dispose actuellement le Gouvernement en cas d'un état d'urgence.
Si une adaptation devait s'avérer nécessaire, alors on pourrait éventuellement s'inspirer de la loi précitée du 3 avril 1955.
- Il est mis en garde contre l'idée d'une loi d'exception, étant donné qu'en cas d'une situation d'extrême urgence, il y a tendance à surréagir.
- Il est rappelé que dans son avis relatif au projet de loi 6475 précité, le Conseil d'Etat recommande 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, paragraphe 4, qui ne vise que les crises internationales, soit dédiée aux crises ayant un caractère exclusivement national.
- Il convient de noter que certaines mesures pour raison de sécurité peuvent être prises sans violer la Constitution. A titre d'exemple, on peut citer la fermeture des écoles.

M. le Président conclut qu'il faut au préalable faire le point sur les moyens d'action dont dispose le Gouvernement dans le cadre légal existant. Pour ce faire, il est décidé d'inviter le Haut-Commissaire à la Protection nationale à la réunion de la commission du 9 décembre prochain.¹ S'il résulte de cet échange de vues que les moyens actuels sont insuffisants, alors une adaptation du cadre légal s'impose.

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Faute de temps, ce point n'a pas été abordé.

¹ Dans sa réunion du 3 décembre 2015, la Conférence des Présidents a décidé qu'il y a lieu de convoquer une réunion jointe avec la Commission juridique. Etant donné que M. le Premier ministre, ministre d'Etat y souhaite également assister, la réunion, initialement fixée à 10.30 heures, aura lieu à 12.00 heures.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry