



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

TB/PR

P.V. IR 09

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 6 janvier 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2 et 9 décembre 2015
2. Révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Elaboration d'une proposition de texte
3. Organisation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, M. Gilles Baum remplaçant Mme Simone Beissel, 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, M. Luc Feller, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Lydie Polfer

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2 et 9 décembre 2015**

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

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

- Elaboration d'une proposition de texte

M. le Président rappelle qu'au cours de la réunion jointe du 9 décembre dernier, le Premier ministre, ministre d'Etat a souligné que le caractère imprévisible inhérent à une crise et la grande diversité de situations pouvant se présenter en cas d'une crise rendraient laborieux de régler par une loi toutes les mesures permettant au Gouvernement de réagir face à une crise. Une telle loi risquerait de ne pas être exhaustive, de sorte que le Gouvernement devrait, le moment venu, se référer à l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

Ainsi, les discussions de la commission devront porter sur les règlements d'exception que le Gouvernement peut prendre en cas d'urgence / de crise (la commission devra se mettre d'accord sur la terminologie à employer dans la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution). L'orateur rappelle encore que des règlements dérogatoires aux lois existantes sont possibles, mais qu'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.

Suite à ces propos, l'intervenant fait distribuer une proposition de texte annexée au présent procès-verbal¹ reprenant en ses alinéas 1^{er} et 2 le texte du paragraphe 4 du nouvel article 47 proposé par la commission dans le cadre de la réforme constitutionnelle et tenant compte à l'endroit de son alinéa 3 des discussions menées en commission. A noter que le terme « Chef de l'Etat » est remplacé par celui de « Grand-Duc » figurant dans la Constitution actuelle. L'intervenant se demande si le texte proposé par la commission est suffisamment clair afin qu'on puisse en déduire qu'il s'applique également en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public. Il reste à voir si et de quelle manière cette idée, reprise du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation n° 3381,² peut être intégrée dans l'alinéa 1^{er}. C'est la raison pour laquelle la phrase ajoutée à l'alinéa 1^{er} *in fine* est mise entre parenthèses.

Etant donné qu'en cas d'extrême urgence, le Gouvernement doit pouvoir réagir dans l'immédiat, il importe de prévoir une certaine flexibilité sans toutefois donner un blanc-seing au Gouvernement. Voilà pourquoi la proposition de texte prévoit une intervention du pouvoir législatif.

A l'instar de la France, il est proposé d'ancrer dans la Constitution le recours à une loi prorogeant l'état d'urgence (de crise) au-delà d'une certaine durée (à déterminer par la commission). Dans ce contexte, l'intervenant cite la proposition de texte que le Conseil d'Etat français a faite dans son avis sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation précité émis le 11 décembre 2015 : « La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Celle-ci en fixe la durée. »

Vu qu'en cas d'urgence (de crise), le Gouvernement exerce les pouvoirs du législateur, il est proposé que la loi prorogeant l'état d'urgence (de crise) doive être adoptée à la majorité qualifiée.

M. le Président explique encore que de par cette loi, le législateur se prononce seulement sur les conditions de l'état d'urgence (de crise). Il n'approuve pas les mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence (de crise) constaté par lui.

¹ Transmise par courrier électronique le jour même.

² Cf. sous <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3381.asp>.

Enfin, l'intervenant est à se demander s'il ne faudrait pas, par souci de sécurité juridique, prévoir une limite de temps (durée maximale) à l'état d'urgence (de crise), contrairement au projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation précité.

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

- Il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas recourir à l'alinéa 1^{er} à la notion de « sécurité publique », notion existant dans le droit international, ainsi qu'à celle de « calamité publique ». Dans l'affirmative, il se pose la question de savoir si le bout de phrase « menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population » ne devient pas superfétatoire.
- Il est soulevé la question de savoir si les mesures d'urgence prises par le Gouvernement ne devraient pas être confirmées par la loi prorogeant l'état d'urgence (de crise) ?

Il est répondu par la négative à cette question. Pour le détail, il est renvoyé aux avis du Conseil d'Etat relatifs à la proposition de loi 4754.

- A noter qu'en cas de prorogation de l'état d'urgence (de crise) par une loi, le Gouvernement est en droit de prendre de nouvelles mesures réglementaires si des faits nouveaux devaient se présenter.
- Un représentant du groupe politique CSV déclare que le terme « prorogation » lui pose problème. En cas de prorogation, on ne peut que prolonger les mêmes mesures, ce qui, à ses yeux, limite les pouvoirs du législateur.

Il se demande par ailleurs si on ne devrait pas s'inspirer de l'article 16 de la Constitution de la République française prévoyant que : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. (...) Le Parlement se réunit de plein droit. (...) »

Le texte pourrait ainsi avoir la teneur suivante : « (...), la Chambre des Députés se réunit de plein droit pour décider des suites de l'état d'urgence (de crise). »

Quant à la prorogation de l'état d'urgence (de crise), il considère qu'il est indiqué de prévoir dans la Constitution une durée maximale. De même, en ce qui concerne la durée de validité des règlements d'exception de trois mois, il estime qu'elle doit constituer un délai maximal pouvant être réduit en cas d'une loi intervenant dans ce délai et remplaçant les mesures d'urgence prises par le Gouvernement.

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk, se prononçant pour une durée maximale de l'état d'urgence (de crise), est d'avis que le Gouvernement ne devrait prendre des règlements d'exception que pendant la durée initiale (dix ou douze jours) de l'état d'urgence (de crise). Après l'expiration de ce délai, il faudrait recourir à une loi adoptée à la majorité qualifiée. Il renvoie dans ce contexte aux Constitutions espagnole et portugaise prévoyant même l'accord préalable du parlement à l'état d'urgence.

Quant à l'état d'urgence (de crise), il considère qu'il devrait être précisé davantage dans le texte de la proposition de révision.

- Il est soulevé la question du délai d'entrée en vigueur des règlements d'exception ? Le Gouvernement dispose-t-il des moyens suffisants afin qu'ils puissent entrer en vigueur sans délai ?

En conclusion à cet échange de vues, M. le Président fait observer que :

- Il importe de ne pas créer une insécurité juridique pour les mesures que le Gouvernement a prises après avoir constaté l'urgence. Il ne faut pas perdre de vue que la Chambre des Députés n'est pas en mesure de réagir de suite face à une situation d'extrême urgence et que l'adoption de la loi prorogeant l'état d'urgence (de crise) dans un délai de dix, douze ou quinze jours (à déterminer par la commission) n'est pas sans poser problème au regard de la procédure législative en vigueur.
- A noter que le terme « loi » a été maintenu comme il n'existe pas d'autres actes de la Chambre des Députés ayant une valeur normative.
- L'idée de s'inspirer de l'article 16 de la Constitution française prévoyant une réunion de plein droit du Parlement est accueillie favorablement.
- En cas de prorogation de l'état d'urgence (de crise), les actes pris par le Gouvernement sont valables pour une durée maximale de trois mois. Etant donné qu'il n'y a pas eu délégation de compétences, la Chambre des Députés garde cependant la plénitude de ses pouvoirs, c'est-à-dire qu'elle peut, par le biais d'une proposition de loi, abroger les mesures prises par le Gouvernement.
- Si l'état d'urgence (de crise) persiste au-delà de la période maximale à déterminer par la commission, alors il appartiendra au législateur de prévoir des dispositions spéciales.
- La question qui se pose est celle de savoir ce qui se passe dans l'hypothèse où l'état d'urgence (de crise) n'est pas prorogé par la Chambre des Députés ? Les mesures ayant pris effet restent-elles valables au-delà de la durée de l'état d'urgence (de crise) ? L'orateur considère que ces mesures cessent alors d'avoir effet. Il souligne qu'il y a lieu de le préciser pour autant que possible dans le texte même de la proposition de révision.

Un représentant du groupe politique LSAP est d'avis que la décision sur la prorogation de l'état d'urgence (de crise) n'a aucune incidence sur l'effet des règlements d'exception pris par le Gouvernement. Il s'agit d'une question d'application de la loi dans le temps. Donc, en cas de refus de la prorogation de l'état d'urgence (de crise) par la loi, celui-ci n'aura pas d'incidence sur l'effet et la durée de validité des règlements d'exception valablement pris par le Gouvernement dans l'état d'urgence (de crise) caractérisé. Si tel devait néanmoins être le cas, alors il faudrait prévoir dans ces règlements d'exception une disposition liant les mesures à l'état d'urgence (de crise).

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk renvoie à l'article 14 de la loi française n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence disposant que « Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence. »

- Il est souligné que les conditions suivantes doivent être remplies cumulativement pour que l'article 32, paragraphe 4 tel que proposé trouve application : la crise et l'urgence.
- Il reste à vérifier si le principe de la loi pénale plus douce trouve application en cas de non prorogation de l'état d'urgence (de crise) par la Chambre des Députés, de sorte que la poursuite judiciaire pour non respect des mesures d'exception prises dans l'état d'urgence (de crise) constaté par le Gouvernement ne sera plus possible. Il est souligné que cette question se pose déjà aujourd'hui dans le cas où endéans la durée de validité des règlements d'exception, les mesures d'urgence y inscrites ne sont pas reprises par une loi. De l'avis de M. le Président, le seul cas de figure pouvant se présenter est celui où le Gouvernement a créé une nouvelle infraction pénale par voie de règlement d'exception.

M. le Président tâchera de reformuler sa proposition de texte, en y reprenant l'idée d'une durée maximale de l'état d'urgence (de crise), pour la prochaine réunion fixée au mercredi, le 13 janvier 2016 à 10.30 heures.

3. Organisation des travaux

Vu le nombre de dossiers pendants devant la commission, M. le Président juge nécessaire de prévoir des réunions supplémentaires en sus de la plage fixe de la commission (mercredi de 10.30 à 12.00 heures). La commission, se ralliant à M. le Président, décide de se réunir également aux dates et heures suivantes :

- mercredi, le 13 janvier 2016 de 14.00 à 15.30 heures si la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale ne se réunit pas, sinon de 15.30 à 17.00 heures.³
- lundi, le 18 janvier 2016 de 14.00 à 15.30 heures (la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se réunissant chaque deuxième lundi à 14.00 heures, ne se réunira pas ce jour) ;
- mercredi, le 27 janvier 2016 de 9.00 à 12.00 heures (la Commission juridique ne se réunit pas de 9.00 à 10.30 heures).

*

A l'ordre du jour de la réunion du mercredi 13 janvier 2016 à 10.30 heures figureront la révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, l'examen du rapport de la Cour des comptes sur l'observation des dispositions de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2014 ainsi que la continuation de l'examen et de la discussion des idées des citoyens pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet www.ärvirschléi.lu.

La commission continuera l'examen et la discussion des idées des citoyens pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet www.ärvirschléi.lu au cours de sa réunion fixée au mercredi, le 13 janvier 2016 à 14.00 heures.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodyr

³ La réunion aura lieu de 14h00 à 15h30.

Annexe : Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution élaborée
par M. le député Alex Bodry

Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution :

(4) Le Grand-Duc, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toutes matières 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. (Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public).

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

La prorogation de l'état d'urgence (de crise) au-delà de 10 (12,15) jours ne peut être autorisée que par une loi approuvée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution. La loi en fixe la durée (sans pouvoir dépasser une période de x mois).