



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 13 janvier 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 6 janvier 2016
2. Révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
 - Elaboration d'une proposition de texte
3. Examen du rapport de la Cour des comptes sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2014 (transmis par courrier électronique du 29 décembre 2015)
4. 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.ärvirschléi.lu"

*

Présents : Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, Mme Josée Lorsché remplaçant M. Claude Adam, 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 6 janvier 2016

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

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

- Elaboration d'une proposition de texte

M. le Président souligne que sa nouvelle proposition de texte, transmise par courrier électronique le 11 janvier dernier et annexée au présent procès-verbal (cf. annexe 1), vise à tenir compte des discussions en commission.

Il fait observer que son souci consistait à veiller à la lisibilité du texte, de sorte qu'il a essayé, dans la mesure du possible, d'éviter les phrases à tiroir.

Ainsi, il est proposé de reprendre dans deux phrases distinctes les hypothèses d'un état de crise, à savoir : en cas de crise internationale, en cas de menaces réelles pour les intérêts vitaux, les besoins essentiels de tout ou partie de la population ou en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public. A noter que cette dernière hypothèse, qui est reprise de la loi française n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, est aussi inscrite dans le projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation n° 3381.¹

Il est encore rappelé que dans ces trois hypothèses, les conditions de crise et d'urgence doivent être remplies cumulativement.

Quant à la durée de validité des règlements d'exception, le délai actuel de trois mois est maintenu. Cependant, il est précisé qu'ils prennent fin au même moment que prend fin l'état de crise.

En outre, il est prévu que dès que l'état de crise est invoqué par le Gouvernement, la Chambre des Députés se réunit de plein droit. Qui plus est, il est proposé de prévoir, à l'instar par exemple des Constitutions française et portugaise, une disposition selon laquelle elle ne pourra pas être dissoute pendant la durée de l'état de crise. Ainsi, il est garanti qu'elle pourra continuer à exercer sa mission de contrôle du Gouvernement et intervenir à tout moment de sa propre initiative.

En ce qui concerne la durée initiale de l'état de crise, un délai de dix jours est inscrit dans la proposition de texte. La prolongation de l'état de crise au-delà de ce délai doit intervenir moyennant une loi adoptée à la majorité qualifiée. Celle-ci fixe la durée de l'état de crise qui ne pourra dépasser au total, renouvellement compris, une période de six mois.

De l'avis de l'orateur, il résulte de l'agencement de sa proposition de texte que les règlements d'exception peuvent seulement déroger aux lois existantes et non à la Constitution, de sorte qu'une disposition prévoyant que les droits fondamentaux restent garantis paraît superflue.

¹ Cf. sous <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3381.asp>.

Suite à ces explications, les membres de la commission procèdent à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- En réponse à une remarque afférente, M. le Président souligne que la notion de « calamité » n'est pas ancrée dans la législation nationale. Voilà pourquoi elle n'est pas reprise dans sa proposition de texte.
- Etant donné que l'alinéa 1^{er} vise trois hypothèses, il est soulevé la question de savoir s'il suffit de faire référence à l'alinéa 4 à la prorogation (maintien) de l'état de crise. En effet, on pourrait croire que seulement la crise internationale serait visée par cette disposition.

M. le Président répond qu'il ne voit pas d'inconvénient à remplacer la notion de « l'état de crise » par un autre terme.

La commission décide partant de recourir à la notion de « l'état d'urgence ».

- Par souci de mettre plus en exergue l'idée de la souveraineté de la Chambre des Députés, il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas faire référence à la « durée de l'état d'urgence » au lieu de recourir à la notion de « prorogation » ou de « maintien ».

En réponse, M. le Président fait observer que la plupart des législations étrangères prévoyant une disposition pareille emploient le terme « prorogation ».

Etant donné que l'état d'urgence n'est nullement défini et, afin de maintenir la notion de « prorogation », l'alinéa 4 pourrait, de l'avis d'un représentant du groupe politique CSV, être reformulé de la manière suivante : « La prorogation en toute ou en partie des mesures d'exception (des mesures visées à l'alinéa 1^{er}) (...). »

- En réponse à un questionnement afférent, M. le Président souligne qu'il est concevable que la Chambre des Députés vote une loi prorogeant l'état d'urgence, d'une part, et infirmant en même temps une ou plusieurs mesures d'urgence prises par le Gouvernement, d'autre part.

Comme il n'y a pas eu délégation de compétences, la Chambre des Députés garde la plénitude de ses compétences et peut intervenir à tout moment de sa propre initiative. Ainsi, elle peut se prononcer endéans le délai de dix jours non seulement sur la prorogation de l'état d'urgence, mais encore sur les mesures d'exception prises par le Gouvernement. L'orateur se demande si l'alinéa 4 ne devrait pas être reformulé dans ce sens.

Un représentant du groupe politique CSV considère qu'une reformulation de l'alinéa 4 n'est pas nécessaire. Etant donné que la Chambre des Députés se réunit de plein droit, il n'y a pas lieu de se prononcer sur les pouvoirs de celle-ci. Elle reste souveraine pour prendre par voie législative les décisions qui lui semblent être indiquées.

La commission décide au final de maintenir le texte, tel que proposé, et de préciser dans le commentaire des articles que la Chambre des Députés garde la plénitude de ses compétences et peut intervenir à tout moment de sa propre initiative comme il n'y a pas eu délégation de compétences. Elle pourra donc, soit au moment de la prorogation de l'état d'urgence, soit plus tard, se prononcer sur les mesures d'urgences prises par le Gouvernement, en les infirmant, en les modifiant ou en les

confirmant. A noter qu'en cas de prorogation de l'état d'urgence par une loi, le Gouvernement peut prendre de nouvelles mesures réglementaires si des faits nouveaux devaient se présenter. Celles-ci, tout comme les mesures prises pendant les dix premiers jours de l'état d'urgence, ont une durée maximale de validité de trois mois à partir de leur entrée en vigueur, à moins qu'elles soient infirmées ou modifiées par une loi. Si la Chambre des Députés considère qu'elles devraient avoir une durée de validité plus longue, alors il faudrait qu'elles soient reprises par une loi au plus tard au moment de leur expiration.

- M. le Président fait observer que la Chambre des Députés doit pouvoir continuer à exercer sa mission de contrôle du Gouvernement pendant l'état d'urgence. Par conséquent, il faudrait prévoir une disposition prévoyant qu'en cas de dissolution de la Chambre des Députés préalablement à la déclaration de l'état d'urgence par le Gouvernement, celle-ci reste en fonction afin de pouvoir continuer à exercer sa mission de contrôle du Gouvernement.

La commission se rallie à cette proposition.

- Quant à la question de savoir qui constate la fin de l'état d'urgence, M. le Président souligne que la réponse est tributaire de la durée de l'état d'urgence. S'il dure moins de dix jours, il appartiendra au Gouvernement de constater sa fin, tandis que la décision reviendra à la Chambre des Députés en cas d'une durée supérieure à dix jours. Il propose de le préciser dans le commentaire des articles.
- Il est soulevé la question de savoir s'il ne serait pas judicieux de prévoir une échelle de temps graphique dans le commentaire des articles.

*

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait distribuer séance tenante des propositions de texte alternatives² à la proposition de texte élaborée par M. le Président. Pour le détail, il est renvoyé à l'annexe 2.

L'intervenant propose de prévoir une loi déterminant les mesures d'urgence à prendre, quitte à reléguer à un règlement grand-ducal le soin de fixer les mesures d'exécution de celles-ci.

En outre, il suggère de reformuler la première phrase de l'alinéa 1^{er}, en s'inspirant de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Quant à la notion de l' « ordre public », elle est jugée trop vague. La phrase « Il en est de même en cas de péril ... » est par conséquent supprimée.

En ce qui concerne les catastrophes naturelles, l'orateur considère que les nombreux plans élaborés par le Haut-Commissariat à la Protection nationale pour gérer une situation de crise, tels que le plan d'intervention d'urgence en cas d'accident nucléaire, le plan d'intervention d'urgence en cas d'intempéries etc. sont suffisants, de sorte qu'il n'y a pas lieu de viser « les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population » dans le nouveau paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution.

Enfin, il considère, d'une part, qu'il faut ajouter une phrase relative au respect des droits de l'homme et, d'autre part, que la durée maximale de validité de la loi prorogeant l'état d'urgence ne devrait pas dépasser trois mois.

² Transmises par courrier électronique le jour même.

*

La commission continuera ses discussions au cours de la réunion de cet après-midi fixée à 14.30 heures.

3. Examen du rapport de la Cour des comptes sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2014 (transmis par courrier électronique du 29 décembre 2015)

Faute de temps, ce point est reporté à la réunion de cet après-midi.

4. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Faute de temps, ce point est reporté à la réunion de cet après-midi.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexes : 1. Nouvelle proposition de texte concernant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

2. Propositions de texte alternatives de la sensibilité politique déi Lénk

Nouvelle proposition de texte concernant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

(4) En cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population, 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. Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état de crise.

La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

La prorogation (le maintien) de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois.

Propositions de Lénk à :

Nouvelle proposition de texte concernant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

(4) En cas de crise internationale grave (guerre) ou de (d'autres) menaces graves et réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population la vie organisée de la communauté, 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. Les droits fondamentaux restent garantis.

~~Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.~~

Ces règlements ont une durée maximale de validité de ~~trois mois~~ 10 jours. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état de crise.

La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

Si la Chambre des Députés décide de maintenir l'état de crise au-delà des dix jours, elle ne peut le faire ~~La prorogation (le maintien) de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être autorisée~~ que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution. Cette loi contiendra les mesures de crise à prendre.

La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de ~~six~~ trois mois.

