



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 8 juillet 2016 (matin et après-midi)
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation de la proposition de révision
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
 - Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden
 - Idées pour une nouvelle Constitution : continuation de l'examen et de la discussion des thèmes/articles tenus en suspens

*

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

M. Jeff Fettes, 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 du 8 juillet 2016 (matin et après-midi)

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

M. le Président souligne que ces procès-verbaux ne seront pas rendus publics, étant donné qu'ils reprennent le verbatim des auditions publiques du 8 juillet dernier qui, aux vœux de la commission, a été élaboré uniquement pour les besoins internes de celle-ci.

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

M. le Président est désigné comme rapporteur de la proposition de révision.

M. le Président-Rapporteur rappelle brièvement les antécédents ayant amené la commission à élaborer cette proposition de révision.

Il relève que les avis des chambres professionnelles (Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, Chambre de Commerce et Chambre des salariés) sont très critiques. Pour le détail, il est renvoyé aux documents parlementaires 6938¹ et 6938².

Quant à l'avis du Conseil d'Etat, l'orateur fait d'emblée remarquer que celui-ci a mis un certain temps pour émettre son avis. Il y fait un rappel de la genèse de la proposition de révision et procède à une analyse de droit comparé (pour plus de détails, il est prié de se référer au document parlementaire 6938⁴) avant de procéder à l'examen proprement dit de la proposition de révision. L'intervenant qualifie l'approche du Conseil d'Etat comme étant restrictive et, étant en retrait par rapport à sa proposition initiale faite dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030⁶). L'orateur note que la Haute Corporation émet quelques suggestions concrètes qu'il propose d'analyser plus amplement par la suite (il souligne qu'en matière constitutionnelle, des oppositions formelles ne sont traditionnellement pas formulées par le Conseil d'Etat).

En ce qui concerne la crise internationale, M. le Président-Rapporteur est d'avis qu'elle pose autant de difficultés que la crise nationale. Il ne saurait donc partager l'avis du Conseil d'Etat qu'en cas de crise internationale « le pouvoir réglementaire est déclenché soit sur base de résolutions des Nations Unies, soit de décisions de l'Union européenne (...) ». A ses yeux, il faudrait préciser dans le commentaire de l'article unique que la notion de crise internationale n'est pas plus précise que celle de crise nationale proposée par la commission, de sorte qu'il reste toujours un certain flou dans ces deux notions.

Quant aux propositions concrètes du Conseil d'Etat, l'orateur relève que :

- Le Conseil d'Etat émet des critiques à l'égard de la première phrase de l'alinéa 1^{er} en ce qu'elle fait une distinction entre les « intérêts vitaux » et les « besoins essentiels », distinction qui est, à ses yeux, difficile à cerner. Il donne à considérer que ces termes ne sont pas complémentaires et que ceux d'« intérêts vitaux » sont décidément plus restrictifs que ceux de « besoins essentiels ». Il note par ailleurs qu'en faisant référence aux besoins essentiels d'une « partie de la population », cette flexibilité gagne en importance. Il propose dès lors de prévoir une formulation plus stricte retenant comme critère les intérêts vitaux. Ce libellé se rapprocherait au surplus de celui de l'article 15 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme visant la « vie de la nation ».

- Le Conseil d'Etat suggère de supprimer le terme d' « état d'urgence » figurant aux alinéas 3 et 4 au motif qu'il a une connotation juridique et politique très lourde.

M. le Président-Rapporteur fait observer que cette proposition lui pose le moindre problème.

- Le Conseil d'Etat émet des réserves sérieuses à l'égard de l'introduction du concept de « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ». Il fait observer que l'ordre public constitue une notion juridique très vague qui est sujette à interprétation. Il relève que l'auteur de la proposition de révision ne souffle mot sur la nécessité de d'étendre l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution à la sauvegarde de l'ordre public. Il est d'avis que la législation actuelle suffit pour contrer la menace terroriste, visée par la proposition de révision. Il insiste partant à la suppression de la seconde phrase de l'alinéa 1^{er}.

M. le Président-Rapporteur souligne qu'il ne saurait se rallier aux déclarations du Gouvernement faites après les attentats terroristes en France et lors de la présentation du projet de loi 6921, à savoir qu'on se trouve en situation de crise internationale et qu'en cas de besoin, l'actuel article 32, paragraphe 4, trouverait application.

Il rappelle que la commission a, par souci de sécurité juridique, décidé d'introduire la deuxième phrase à l'alinéa 1^{er}. A son avis, il n'est en effet pas évident que les actes terroristes soient couverts par le concept de crise internationale ou nationale.

Si la commission devait suivre le Conseil d'Etat, alors le Gouvernement ne pourrait plus, de l'avis de l'orateur, prendre des mesures exceptionnelles sur base de l'article 32, paragraphe 4, en cas d'attaques terroristes. Ainsi, la commission doit se demander si elle souhaite que le Gouvernement puisse prendre des mesures exceptionnelles en cas d'actes terroristes ? Dans l'affirmative, il faudra le prévoir expressément et, en cas de réponse négative, la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} pourra être supprimée. L'intervenant craint que la tendance de renforcer davantage notre droit commun (pouvoir d'investigation de la Police) augmente en cas d'exclusion de cette hypothèse.

Au vu des différents avis parvenus à la Chambre des Députés, M. le Président-Rapporteur considère que l'étendue des pouvoirs accordés au pouvoir exécutif devra être précisée davantage dans le dispositif. Il faudra y reprendre la précision figurant dans le commentaire de l'article, à savoir que les règlements d'exception ne peuvent pas déroger à la Constitution et aux Conventions internationales. En ce faisant, l'on pourrait s'inspirer de la proposition de texte faite par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics : « à l'exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales ».

Dans ce contexte, l'intervenant signale que le Conseil d'Etat, en écrivant que « L'auteur de la proposition de révision explique que « les règlements d'exception prévus par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution peuvent ainsi déroger à des dispositions internationales. Ce constat découle de l'application du principe de la hiérarchie des normes. » », a fait une citation erronée des phrases suivantes figurant dans le commentaire de l'article unique : « Les règlements d'exception prévus par l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution peuvent ainsi déroger à des dispositions légales existantes, mais non pas à la Constitution et aux Conventions internationales. Ce constat découle de l'application du principe de la hiérarchie des normes. » L'orateur souligne que ce malentendu devra être clarifié.

Quant au rôle de la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat note que le texte n'impose pas le constat formel d'une carence du pouvoir législatif ou de l'impossibilité voire de l'inefficacité de suivre la voie législative ordinaire pour répondre à la situation qui se présente. Or, il est d'avis que ce constat constitue la condition préalable de toute initiative du pouvoir

réglementaire et qu'elle est inhérente au système prévu. Le pouvoir exécutif ne saurait se prévaloir de l'urgence dans le cas où le pouvoir législatif serait en mesure de réagir en temps utile aux problèmes qui se posent.

Afin de donner une suite favorable à l'observation faite par le Conseil d'Etat, M. le Président-Rapporteur propose de préciser davantage que la procédure législative normale s'avère trop longue pour réagir à la situation qui se présente - qu'il existe en quelque sorte une carence du pouvoir législatif justifiant une initiative de l'Exécutif.

En outre, le Conseil d'Etat soulève la question de l'adéquation et de la proportionnalité des limites apportées aux droits et libertés individuels et celle de la préservation d'un noyau dur de certains droits. A son avis, deux solutions sont envisageables : soit le constituant est d'avis qu'il appartiendra au juge de développer la portée et les critères de son contrôle, soit il consacrera, dans le mécanisme de l'état d'urgence, un renvoi aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité, en s'inspirant de la formule consacrée par la Cour constitutionnelle pour les limites apportées à l'égalité de traitement selon laquelle les mesures doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but. Il estime que cette solution peut se justifier par le caractère exceptionnel de ce mécanisme et les pouvoirs exorbitants par rapport au droit commun conférés au Grand-Duc. Ainsi, le pouvoir exécutif se verra fixer des limites à ne pas dépasser et le juge pourra se baser sur des critères consacrés pour exercer son contrôle *ex post*.

De l'avis de M. le Président-Rapporteur, il serait indiqué de rappeler le caractère nécessaire, adéquat et proportionnel des mesures d'exception.

Quant aux autres questions soulevées par le Conseil d'Etat (portée du terme « autorisée », etc.), M. le Président-Rapporteur propose de les examiner dans une deuxième phase.

Concernant les dispositions garantissant l'exercice par le pouvoir législatif de sa mission de contrôle de l'Exécutif, elles ont, aux yeux de M. le Président-Rapporteur, leur raison d'être dans le système prévu.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- De l'avis du groupe politique CSV, il faudrait discuter la proposition de révision ensemble avec le projet de loi 6921 précité afin que le public ait connaissance des pouvoirs conférés à l'Exécutif et des limites à ne pas dépasser.

Par ailleurs, il estime qu'il faudrait apporter dans le texte même de la proposition de révision des précisions quant à la procédure à respecter.

En outre, il considère qu'il faudra revenir sur les différents délais inscrits dans la proposition de révision.

Pour le reste, il peut se rallier aux propos faits par M. le Président-Rapporteur.

- Un représentant du groupe politique CSV rejette l'affirmation du Conseil d'Etat que l'ordre public serait une notion vague, difficile à définir. Il est vrai que l'ordre public varie en fonction de l'évolution de la société, mais il s'agit toutefois d'une notion juridique figurant dans bon nombre de textes légaux et même dans des Conventions internationales.

- Le groupe politique DP ne s'est pas encore penché en détail sur l'avis du Conseil d'Etat. Néanmoins, il estime qu'il serait judicieux d'examiner la proposition de révision ensemble avec le projet de loi 6921 précité.
- S'il est vrai que la proposition de révision et le projet de loi précité peuvent être liés d'un point de vue politique, M. le Président-Rapporteur est d'avis que la commission devra continuer ses travaux afin que ces textes puissent être adoptés dans un laps de temps relativement rapproché.
- Un autre représentant du groupe politique CSV qualifie comme positif les différents avis, étant donné qu'ils ne remettent pas en cause l'utilité de la proposition de révision. Il souligne que le Conseil d'Etat marque même son accord à l'introduction d'une référence à l'état de crise nationale. Quant à ses réserves, elles comportent également des éléments positifs, tels que le respect des normes supérieures et le caractère exceptionnel des mesures.

L'intervenant donne à considérer que l'inscription d'une procédure claire et précise dans la proposition de révision impliquera qu'elle devra être respectée scrupuleusement le moment venu.

L'orateur rend encore attentif au fait que les dispositions relatives à l'intervention de la Chambre des Députés inscrites dans le nouvel article 32, paragraphe 4, de la Constitution devront, le cas échéant, être modifiées suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

Il exprime finalement le souhait que le Gouvernement émette une prise de position quant au fond sur la proposition de révision.

- Il est rappelé que la sensibilité politique déi Lénk a émis des doutes quant à l'opportunité d'élaborer la proposition de révision en guise de réaction aux attentats terroristes en France.

A ses yeux, la Chambre des salariés relève à juste titre l'extension, au cours des cents dernières années, des domaines dans lesquels le Gouvernement peut intervenir.

Outre une définition de la crise nationale, elle craint un renforcement du droit commun.

En ce qui concerne les termes « besoins essentiels » et la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}, elle propose de suivre le Conseil d'Etat et donc de les supprimer.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait encore observer qu'il trouve inquiétant le fait de limiter la discussion de la crise nationale à la seule hypothèse d'attaques terroristes.

Il soulève en outre la question de l'application de l'article 32, paragraphe 4, à des attaques comme celles de l'affaire « Bommeleeër ». Il considère que la réponse devrait constituer la *guideline* pour limiter, si possible, le recours à l'état d'urgence.

- Un représentant du groupe politique déi gréng est d'avis que le droit commun risquera d'être renforcé en cas de non-réglementation de l'état d'urgence.

L'orateur déclare par ailleurs ne pas se rallier à la proposition de discuter la proposition de révision ensemble avec le projet de loi 6921 précité au motif que l'état d'urgence ne se limite pas seulement aux attaques terroristes.

En guise de conclusion à cet échange de vues et suite à son analyse des différents points critiques, M. le Président-Rapporteur propose d'apporter des précisions au texte de la proposition de révision, en y intégrant des explications figurant dans le commentaire de l'article (application de l'article 32, paragraphe 4, seulement en cas d'impossibilité de suivre la procédure législative normale, les règlements d'exception ne peuvent pas déroger à la Constitution et aux Conventions internationales, les mesures d'exception doivent répondre aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité). Reste toutefois à clarifier la question de savoir si le concept du péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public est à maintenir comme troisième hypothèse (en reformulant, le cas échéant, la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} ou s'il devra être intégré, selon le cas, dans la définition de la crise internationale ou nationale).

Il reformulera le texte en question pour une prochaine réunion.

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

La commission continue l'examen et la discussion des thèmes/articles à discuter sur base du document transmis par courrier électronique le 14 septembre 2016. De cette discussion, il convient de retenir succinctement les éléments suivants :

- **Traités secrets (article 46)**

[Décision de la commission :

La commission tient par ailleurs à souligner qu'il est irréaliste de vouloir transposer tous les traités et les actes juridiques européens par une loi, notamment lorsqu'ils ont trait à des matières très techniques. Votre proposition n'est par conséquent pas prise en considération. Concernant la proposition de préciser dans la Constitution que les traités secrets sont abolis, il convient de noter que les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. Il s'ensuit donc qu'il ne peut y avoir de traités secrets. La commission estime néanmoins qu'il serait judicieux de consulter les Constitutions récentes, afin de voir de quelle manière cette question y est éventuellement réglée. Elle reviendra, le cas échéant, sur votre proposition.

Proposition :

Les traités et les actes juridiques européens sont transposés dans tous les cas par la loi ; les traités secrets sont abolis.]

Un membre de la commission fait observer que la Commission juridique a été saisie de la question des traités secrets. Dans une note se basant sur l'alinéa 3 de l'actuel article 37 de la Constitution, le ministère des Affaires étrangères a souligné que la conclusion de traités secrets ne serait pas possible.

Afin d'éviter toute discussion sur le caractère secret ou non d'un traité, l'orateur propose que la commission revienne sur sa décision de supprimer la disposition actuelle prévoyant que « Les traités secrets sont abolis. »

Selon M. le Président-Rapporteur, une disposition pareille n'existe pas dans les Constitutions étrangères. A ses yeux, l'utilité d'une disposition similaire semble être donnée.

Une possibilité pourrait consister à dire que les traités n'ont d'effet à l'égard des tiers qu'à condition d'avoir été publiés. Il tâchera de revoir ce point plus en détail pour une prochaine réunion.

- **Electeur (article 62, paragraphe 1^{er})**

[Décision de la commission :

La commission a décidé de revoir la motivation du Conseil d'Etat l'ayant amené à supprimer les points 1° et 3° de l'article 63 initial (nouvel article 62, paragraphe 1^{er}). Si jamais elle parvient à la conclusion que celle-ci n'est pas pertinente, alors elle reviendra sur le texte proposé par le Conseil d'Etat et repris par la commission.]

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) informe les membres de la commission qu'il n'a pas encore revu l'argumentation du Conseil d'Etat, de sorte qu'il propose de reporter ce point à la prochaine réunion.

- **Initiative citoyenne (article 74)**

[Décision de la commission :

En ce qui concerne l'initiative citoyenne, la commission, tout en se prononçant contre le modèle suisse, estime que la Constitution ne devrait pas se limiter à fixer la base légale pour l'initiative citoyenne. Elle a partant décidé d'y revenir.]

- **Référendum (article 76)**

[Décision de la commission :

Au sujet du référendum, la commission concède qu'une discussion des résultats d'un référendum est indiquée, et ce d'autant plus que des partis politiques ont, contrairement aux textes légaux en vigueur, conféré à certains référendums consultatifs un effet contraignant.

Quant aux matières à soumettre à un référendum à caractère obligatoire, il serait indiqué de consulter les règles applicables dans d'autres pays ayant recours à un tel instrument.

La commission reviendra sur le régime du référendum afin de clarifier la question de l'effet consultatif ou contraignant du référendum.]

M. le Président-Rapporteur rappelle que la commission a décidé de revenir sur la question de l'initiative citoyenne et du référendum suite aux diverses idées y afférentes publiées sur le site internet www.ärvirschléi.lu.

La question qui se pose désormais est celle de savoir jusqu'où la commission souhaite-t-elle aller ? L'initiative citoyenne pourra-t-elle aboutir à un référendum ? Dans l'affirmative, il faudra le prévoir expressément dans la Constitution. La loi déterminera-t-elle au cas par cas l'effet consultatif ou contraignant du référendum ?

Il est encore souligné que faute d'une définition internationale, le terme « initiative populaire » est utilisé de manière très vaste. Force est de constater que certains pays emploient les mots « référendum d'initiative populaire ».

Un représentant du groupe politique CSV relève que le projet de loi 5132 relative au référendum au niveau national visant à transposer l'idée de l'initiative populaire inscrite dans le programme gouvernemental de 1999, a constitué le point de départ des discussions. Or, le Conseil d'Etat s'y est opposé au motif que « toute initiative populaire en matière législative nécessite la modification préalable de la Constitution ». Voilà pourquoi la commission a

décidé d'insérer une disposition relative à l'initiative populaire dans la proposition de révision 6030.

Elle s'est par ailleurs posée la question de savoir si certains domaines devraient être exclus du référendum et de l'initiative populaire, mais elle est parvenue à la conclusion que la décision finale incomberait au législateur.

L'orateur est d'avis qu'il serait indiqué de revoir la partie du projet de loi précité traitant de l'initiative populaire avant de prendre une décision.

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) est d'avis qu'il faudrait se mettre d'accord sur le contenu de la loi prévue à l'article 74 afin de faire avancer les discussions.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère que la Constitution ne devrait pas se limiter à fixer la base légale pour l'initiative citoyenne. Il plaide partant pour l'inscription des conditions de l'initiative citoyenne dans l'article 74.

Aux yeux de M. le Président-Rapporteur, il serait indiqué de fixer le cadre dans la Constitution (nombre de personnes pouvant déclencher une initiative citoyenne etc.). Pour ce faire, il faudra apporter une réponse aux questions suivantes :

- L'initiative citoyenne sera-t-elle possible en toute matière ou limitée à certaines matières comme la matière constitutionnelle ?
- Que se passera-t-il avec la proposition après la décision de la Chambre des Députés ? Pourra-t-elle aboutir à un référendum ?

Il est retenu que la commission reviendra sur les articles 74 et 76.

- **Circonscriptions et cantons (articles 7 et 61, paragraphe 4)**

Il a été retenu au cours de la réunion du 15 septembre dernier que la commission reviendrait sur la question des circonscriptions et cantons dans le cadre de l'examen des idées relatives au Chapitre 4, et plus précisément de l'article 61, paragraphe 4.

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) informe les membres de la commission que son groupe politique propose de reléguer à une loi votée à la majorité qualifiée le soin de déterminer les circonscriptions électorales.

Le groupe politique CSV se prononce contre une modification de l'article 61, paragraphe 4, au motif qu'elle aurait des répercussions sur le système électoral. En réponse, M. le Président-Rapporteur argue que cette affirmation est fautive. La suppression dans la Constitution des circonscriptions ne changerait rien au système électoral actuel (elle instaurerait seulement une ouverture pour une éventuelle modification future de celui-ci), qui est régleménté par la loi électorale. Qui plus est, la disposition prévoyant qu' « Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. » apporte une garantie supplémentaire contre le risque d'une modification du système actuel au gré de la majorité.

Quant à la circonscription unique, l'orateur signale que les sondages démontrent une tendance en faveur d'une circonscription unique. Il souligne encore qu'il est évident que le système électoral actuel ne puisse pas être appliqué 1 : 1. Il faudrait alors réduire le nombre de voix à répartir sur les différents partis politiques.

En guise de conclusion, il est retenu que le texte de l'article 61, paragraphe 4, ne sera pas modifié.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry