



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

TB/PR

P.V. IR 49

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 10 octobre 2016

Ordre du jour :

1. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Continuation des travaux
2. 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. Gusty Graas remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant Mme Octavie Modert, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

M. le Président-Rapporteur présente succinctement sa nouvelle proposition de texte tenant compte des discussions en commission du 6 octobre dernier.¹ Pour plus de détail, il est prié de se référer au document annexé au présent procès-verbal.

Sont maintenues les hypothèses de la crise internationale et nationale. Quant à la crise nationale, elle peut revêtir deux formes : 1. menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou 2. péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique. Il est souligné qu'en supprimant les termes « besoins essentiels », le texte de l'article 32, paragraphe 4 diffère de la loi sur le Haut-Commissariat à la Protection nationale. Or, en ce faisant, la commission tient compte de la proposition du Conseil d'Etat de « réfléchir sur une formulation plus stricte retenant comme critère les intérêts vitaux ».

Etant donné que les trois cas de figure comportent implicitement la gravité, le bout de phrase « la gravité de la situation et » est supprimé. Ainsi, il appartiendra au Grand-Duc de constater seulement l'urgence.

A noter que ces mesures ne peuvent être prises que si la Chambre des Députés ne peut pas légiférer dans les délais appropriés et elles doivent être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées au but poursuivi.

Le bout de phrase « à l'exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales » est repris sous une forme légèrement modifiée en tant que deuxième phrase du nouvel alinéa 2.

Pour ce qui est de la durée de validité des règlements d'exception, il est proposé, par souci de flexibilité, de maintenir la formulation actuelle de « durée maximale ». Ainsi, le pouvoir exécutif est libre de prévoir, en fonction de la situation qui se présente, une durée de validité plus courte des mesures réglementaires.

Afin que la Chambre des Députés puisse continuer à exercer sa mission de contrôle de l'Exécutif et intervenir à tout moment de sa propre initiative, il est suggéré de maintenir la disposition prévoyant que la Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise et, qu'en cas de dissolution préalable, ses membres reprennent leurs fonctions jusqu'à ce que le nouveau Parlement se soit constitué.

Quant à la prorogation de l'état d'urgence, elle ne pourra se faire que par le biais d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.

Echange de vues

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

- La remarque du Conseil d'Etat qu'en cas de crise internationale, le pouvoir réglementaire est déclenché « soit sur la base de résolutions des Nations Unies, soit de décisions de l'Union européenne (...) » pose problème en ce qu'elle est contraire à la pratique actuelle. Aux yeux d'un représentant du groupe politique CSV, une mise au point devrait être faite dans le commentaire de l'article unique afin d'éviter une restriction considérable de la notion de « crise internationale ». En outre, il se demande si le terme « résultant » ne devrait pas être supprimé. S'il devait être maintenu, alors les pouvoirs spéciaux ne pourraient pas être invoqués en cas d'absence d'atteintes graves à la sécurité publique.

¹ Elle a été envoyée au cours de la matinée par courriel aux membres de la commission.

Quant au deuxième alinéa, il donne à considérer que faute de précision, l'on peut se demander qui devra constater l'impossibilité pour la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés. Par souci de sécurité juridique, il faudrait préciser dans le corps même de la proposition de révision qu'il appartient au Grand-Duc de constater l'urgence et le fait que la Chambre des Députés n'est pas en mesure de réagir en temps utile à la situation qui se présente.

Par ailleurs, il est à se demander s'il ne faudrait pas opter pour une formulation positive de la deuxième phrase. Elle pourrait être libellée comme suit : « Elles doivent être conformes (...) »

Pour ce qui est de l'alinéa *in fine*, il réitère sa remarque que les mesures d'exception devraient être prorogées et non pas l'état de crise. Il fait encore observer qu'il résulte de la lecture de cet alinéa que seule la prorogation est soumise aux conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution et non pas la reprise ou l'abrogation par une loi des mesures d'exception. Concernant cependant la question d'abrogation par une loi des mesures réglementaires d'exception, il signale qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes, une loi ne peut pas abroger un règlement grand-ducal.

- M. le Président-Rapporteur souligne qu'il est illusoire de prévoir, à l'avance, toutes les mesures qui s'imposeront.

Quant à l'avis du Conseil d'Etat, il acquiesce qu'il est discutable sur certains points. Il importe donc d'expliquer, aussi bien dans la lettre d'amendements que dans le rapport, l'interprétation donnée par la commission au nouvel article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

En ce qui concerne la formulation de « péril imminent résultant d'atteintes graves (...) », elle est reprise de la loi française n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, telle que modifiée.

Il est souligné que la suppression du bout de phrase « résultant d'atteintes graves à la sécurité publique » accroîtrait le risque d'interprétation de la notion de « péril imminent ».

L'intervenant se rallie aux propos qu'il appartient au pouvoir exécutif de constater l'urgence et le fait que la Chambre des Députés ne peut pas légiférer en temps utile.

Pour ce qui est des alinéas 4 et 5, l'orateur ne s'opposerait pas à leur suppression. Toutefois, afin d'éviter toute velléité d'abus au détriment de la démocratie parlementaire, il est à se demander s'il ne faudrait pas maintenir la deuxième phrase de l'alinéa 4 prévoyant que la Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

- En réponse à la remarque que le nouveau texte est plus restrictif en ce qu'il ne vise que la sécurité publique (à noter qu'il résulte des discussions sur le projet de loi relative à la réforme de la Police que l'ordre public englobe la sécurité publique), M. le Président-Rapporteur répond que c'est à bon escient que le champ d'application a été restreint.
- Un représentant du groupe politique CSV fait observer que le constat de l'urgence constitue l'élément déclencheur pour que les pouvoirs spéciaux puissent être invoqués, de sorte que l'urgence devrait être prorogée par la Chambre des Députés.
- M. le Président-Rapporteur souligne que l'omission d'une approbation législative des mesures exceptionnelles s'inscrit dans la ligne de conduite du Conseil d'Etat. Il est

rappelé que la Chambre des Députés ne délègue pas ses compétences législatives durant l'état de crise au pouvoir exécutif. Elle continue donc de disposer de la plénitude de ses pouvoirs, y compris en matière législative. Par conséquent, elle peut à tout moment se substituer à la matière réglementaire édictée en fonction de l'habilitation constitutionnelle, sans toutefois se prononcer *ex post* sur les mesures d'exception prises par l'Exécutif. En vertu du principe du parallélisme des formes, elle ne pourra cependant pas abroger les règlements grand-ducaux pris sur base de l'article 32, paragraphe 4. En cas de désaccord, elle pourra soit demander leur retrait ou modification au Gouvernement, soit adopter dans une loi les mesures qui, à ses yeux, s'imposent.

- Etant donné que l'urgence se caractérise par le fait que le législateur ne peut pas intervenir dans les délais appropriés, un représentant du groupe politique CSV propose que cette idée soit reprise à l'endroit de l'alinéa 1^{er} - proposition à laquelle M. le Président-Rapporteur ne s'oppose pas. Le texte pourrait avoir la teneur suivante :

« Il y a urgence si des mesures ne peuvent être prises par la Chambre des Députés dans des délais appropriés, le Grand-Duc en constate l'urgence. (...) »

- Par souci de sécurité juridique, la crise internationale devrait, de l'avis du représentant de la sensibilité politique déi Lénk, être définie. Il rappelle que dans le passé, les pouvoirs spéciaux du Gouvernement ont été invoqués seulement en matière économique. Si tel devait être le cas à l'avenir, alors il faudrait le prévoir expressément.

En outre, vu la taille du Grand-Duché de Luxembourg, il estime qu'il faudrait viser les intérêts vitaux « de la population » et non « de tout ou partie » de la population.

Quant à la prorogation, il déclare interpréter le texte de façon à ce que la Chambre des Députés proroge la faculté du Gouvernement de prendre des mesures exceptionnelles, même déroatoires à des lois existantes.

Par ailleurs, il se prononce en faveur de la notion d' « état d'urgence » au lieu de celle d' « état de crise ». Tout en ne s'y opposant pas, M. le Président-Rapporteur rappelle qu'il résulte des discussions en commission qu'il faudrait plutôt recourir à l'expression « état de crise ».

- En réponse à la question de savoir si la notion de « traités internationaux » est à comprendre au sens strict, ce qui exclurait les règlements et directives européens, M. le Président-Rapporteur répond que s'il résulte de la jurisprudence qu'il s'agit de normes supérieures à la loi, alors le Gouvernement ne pourra pas y déroger.

M. le Président-Rapporteur conclut que l'idée du droit d'intervention de la Chambre des Députés, constituant une modification fondamentale du système actuel, devrait être maintenue. Il faudrait alors que la commission se mette d'accord sur quoi le législateur devrait se prononcer. A souligner que d'un point de vue juridique, le Gouvernement assumera la responsabilité pour les décisions prises pendant les premiers dix jours et, ce ne sera que par la suite que la responsabilité de la Chambre des Députés pourra être invoquée. Au-delà de dix jours, c'est elle qui devra constater que les conditions prévues à l'alinéa 1^{er} sont toujours remplies. Si la Chambre des Députés devait se prononcer sur les mesures d'exception, alors il y aurait risque de confusion dû au fait qu'elle jugerait les actes posés par quelqu'un d'autre.

L'orateur propose de reformuler sa proposition de texte pour une prochaine réunion en tenant compte des observations formulées ci-dessus.

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

La commission revient sur la question de l'initiative citoyenne (article 74).

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) rappelle qu'il a été retenu au cours de la réunion du 23 septembre dernier que les membres de la commission devraient discuter au sein de leur groupe/sensibilité politique des quatre questions suivantes :

- Le nombre de personnes nécessaires pour déclencher une initiative citoyenne.
- Le quota de signatures nécessaires pour le soutien de l'initiative citoyenne.
- Le traitement par la Chambre des Députés d'une initiative citoyenne (renvoi en commission etc.).
- Conséquences de la décision de la Chambre des Députés.

Or, il informe les membres de la commission que ce sujet figurera seulement demain à l'ordre du jour de la réunion de son groupe politique, de sorte qu'il n'est pas en mesure de fournir des réponses concrètes aux questions précitées.

M. le Président-Rapporteur rappelle que la commission s'était exprimée en défaveur du modèle suisse. En fait, l'idée consiste plutôt à « développer » le droit de pétition, c'est-à-dire qu'il faudra soumettre à la Chambre des Députés une proposition de loi signée par un certain nombre de personnes, qui sera soumise à la procédure de vote avec débat en séance publique. La procédure prendra fin avec la décision de la Chambre des Députés.

Echange de vues

- M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) met en garde contre le risque de priver des personnes de l'accès à ce nouvel instrument en prévoyant la forme d'une proposition de loi.
En réponse, M. le Président-Rapporteur souligne qu'il en est également ainsi en Suisse. A ses yeux, il serait indiqué de consulter le cas récent de la proposition d'initiative citoyenne sur l'avortement déposée au Parlement polonais.
- Un représentant du groupe politique CSV est d'avis qu'il faudrait préciser qu'il s'agit d'une initiative législative autonome ne pouvant pas interférer dans la procédure législative d'un projet ou d'une proposition de loi. L'objectif d'une telle proposition de loi ne pourra donc pas consister à déposer des amendements à un projet ou une proposition de loi en cours d'instruction.

La commission y reviendra après que ces questions aient été discutées au sein des groupes et sensibilités politiques.

Suite à cette discussion, M. le Président-Rapporteur propose de continuer 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 :

- **Ancrage du Médiateur et des chambres professionnelles dans la nouvelle Constitution**

[Décision de la commission :

La commission a décidé de revenir sur la question de l'ancrage dans la nouvelle Constitution des institutions publiques faisant partie du rouage administratif, telles que le Conseil économique et social, les chambres professionnelles ou le Médiateur.

Propositions :

- 1. Il y a à mon avis lieu d'attribuer à l'institution du Médiateur une base constitutionnelle.*
- 2. D'Verfassung soll jo als Grondrecht net nëmmen d'Rechter an d'Pflichten vun de Bierger festhalen, mee och de Grondfunktionnement vun onser Gesellschaft uginn. Dofir sinn ech iwwerzeegt dat d'Chambres Professionnelles, déi ee wichtege Element an enger demokratescher Participatioun vun de Bierger duerstellen, onbedéngt an d'Verfassung sollten verankert ginn.]*

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 9 (M. Léon Gloden), s'étant inspiré de l'article 1^{er} de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur, propose la disposition suivante :

« Le Médiateur, rattaché à la Chambre, a pour mission de recevoir les réclamations des administrés et de défendre leurs droits dans leurs rapports avec les administrations. La loi règle les compétences, les attributions, le statut et le fonctionnement du Médiateur. »

Echange de vues

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

- Un représentant du groupe politique CSV déclare ne pas être d'accord avec cette proposition de texte au motif qu'elle crée une matière réservée à la loi qu'il convient, à ses yeux, de limiter dans la mesure du possible.

En outre, il s'interroge sur la signification du bout de phrase « rattaché à la Chambre ».

Etant d'avis que les missions du Médiateur ne devraient pas être inscrites dans la Constitution étant donné que cela alourdirait la modification de la loi du 22 août 2003 précitée, il propose le texte suivant à insérer dans le chapitre 4 relatif à la Chambre des Députés :

« La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne du Médiateur. »

Cette proposition part de la prémisse que le Médiateur est une émanation de la Chambre des Députés et ne constitue pas une institution. Par conséquent, il suffit de lui conférer une base constitutionnelle ; la détermination de ses compétences ne s'avère pas nécessaire.

- M. le Président-Rapporteur fait observer que l'avantage d'une formulation minimaliste réside dans la possibilité de faire évoluer les fonctions du Médiateur.
- En réponse à un questionnement afférent, M. le Président-Rapporteur souligne que, bien que le Médiateur soit rattaché à la Chambre des Députés, l'ancrage de sa personne dans la nouvelle Constitution impliquera que la fonction de Médiateur ne pourra pas être abrogée par une majorité simple.

- Il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas remplacer le terme « Médiateur » par celui d' « Ombudsman » ?
- Il est rappelé que le Médiateur actuellement en fonction a exprimé le souhait d'obtenir d'autres compétences, notamment celles de défenseur des droits, à l'instar de ce qui existe en France. Il s'avère donc indiquer d'y réfléchir et de consulter les textes français afférents. A souligner toutefois que la mission de défenseur des droits fondamentaux appartient également à d'autres institutions, telles que la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat etc.

La commission y reviendra au cours d'une prochaine réunion.

Pour ce qui est de l'ancrage des chambres professionnelles dans la nouvelle Constitution, M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 9 (M. Léon Gloden) propose de ne pas modifier le texte proposé par la commission. Or, face aux sollicitations des chambres professionnelles et du Conseil économique et social, un représentant du groupe politique CSV propose de réfléchir sur l'idée d'ancrer la notion du dialogue social dans la nouvelle Constitution (à l'endroit de la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle), sans toutefois mentionner les organes professionnels impliqués dans le dialogue social.

La commission y reviendra au cours d'une prochaine réunion.

*

En ce qui concerne les discussions récentes sur l'organisation du référendum sur la nouvelle Constitution, M. le Président-Rapporteur est d'avis qu'il ne s'est pas dégage d'élément fondamentalement nouveau. Bien que les délais envisagés par le Gouvernement soient considérés par d'aucuns comme étant irréalisables, force est de constater que la volonté commune d'élaborer une nouvelle Constitution (l'idée d'une réforme globale de la Constitution remonte déjà à 1999) existe toujours. Il propose partant de poursuivre les travaux de la commission dans le rythme actuel et de voir à quel stade ils se trouveront d'ici six ou sept mois. Si le texte était alors prêt, il serait dommage de le mettre en veilleuse pendant un an.

Pour ce qui est du rôle du Président d'une commission parlementaire, il fait remarquer que celui-ci a toujours une fonction de pilotage, fonction qui est toutefois plus prononcée dans cette commission que dans d'autres commissions parlementaires. La proposition de révision est pourtant une œuvre collective de la commission à laquelle l'ensemble des membres participent.

En réponse à cette intervention, il est souligné que le souhait du groupe politique CSV de repousser le référendum consultatif après les élections législatives de 2018 n'est pas censé exprimer une méfiance ou une attaque contre les travaux de la commission. Bien au contraire, le parti politique CSV salue les travaux réalisés jusqu'à présent. Il s'exprime toujours en faveur d'une nouvelle Constitution, mais il estime qu'il faudra se donner le temps nécessaire pour aboutir à un texte consensuel ; le fait de vouloir procéder au premier vote constitutionnel en octobre 2017 lui semble irréaliste.

Concernant l'idée évoquée par M. le Président-Rapporteur de poser encore au cours de cette législature un acte politique formel en procédant au premier vote constitutionnel, d'une part, et de prendre l'engagement d'organiser le référendum endéans un certain délai après les élections législatives de 2018, d'autre part, le groupe politique CSV entend y réfléchir.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Nouvelle proposition de texte concernant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution élaborée par M. le Président-Rapporteur

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

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires, même dérogatoires à des lois existantes.

Ces mesures ne peuvent être prises que si la Chambre des députés ne peut légiférer dans les délais appropriés et doivent être nécessaires, adéquats et proportionnés au but poursuivi. Elles ne peuvent être contraires à la Constitution et aux traités internationaux.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois.

La Chambre des députés est convoquée de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état de crise. En cas de dissolution préalable, la Chambre des députés reste en fonction jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.

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