



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 18 juillet 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 juillet 2013
2. 6571 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Rapporteur : Monsieur Raymond Weydert

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Serge Urbany, M. Raymond Weydert

M. Gast Gibéryen, M. Lucien Lux, M. Gilles Roth, observateurs

M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre, ministre d'Etat

M. Marc Colas, M. Luc Feller, du ministère d'Etat

M. Claude Frieseisen, Secrétaire général, Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 3 juillet 2013

Ce point est reporté à une prochaine réunion.

2. 6571 **Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

M. le Président rappelle que dans sa lettre d'amendements du 27 juin 2013, la commission a soulevé la question de l'application des articles 60, alinéa 2 et 136, alinéa 1 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 concernant, d'une part, le délai pour constituer les bureaux principaux des circonscriptions et, d'autre part, le délai pour déposer les listes des candidats, qui correspondent à onze semaines respectivement soixante jours. En effet, leur application s'avère difficile en relation avec l'actuel article 74, alinéa 2 de la Constitution prévoyant qu' « *Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.* » Sans toutefois avoir proposé un texte précis, la commission a demandé au Conseil d'Etat de réexaminer cette question et de s'y prononcer, en faisant, le cas échéant, une proposition de texte.

Si dans son avis de ce jour (distribué séance tenante), le Conseil d'Etat avait fait une proposition de texte afférente, le vote du projet de loi repris sous rubrique aurait dû, au regard du contexte politique actuel, intervenir la semaine prochaine.

Or, faute d'une proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat à cet égard, il n'existe pas, de l'avis de l'orateur, d'urgence à voter le projet de loi. Qui plus est, au vu des remarques faites par le Conseil d'Etat dans ses considérations générales, un remaniement du projet de loi par les auteurs du texte s'impose.

La commission est du même avis, de sorte qu'à présent elle ne procède pas à l'examen détaillé de l'avis du Conseil d'Etat.

*

M. le Président fait part aux membres de la commission de deux points divers :

- la commission est saisie d'une demande individuelle concernant le projet de loi 6544 modifiant la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social (transmise par courrier électronique le 9 juillet 2013) et plus particulièrement la question de savoir si le texte en question, en étendant les mandats du Conseil économique et social aux ressortissants de l'Union européenne, prévoit de façon implicite une condition de résidence sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. La commission se rallie à la réponse proposée par M. le Président que ni la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social ni le texte actuel du projet de loi en question ne prévoient une clause de résidence. Une lettre en ce sens sera envoyée à la personne concernée ;
- le Bureau de la Chambre des Députés vient de demander à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et à la Commission des Pétitions d'élaborer un avis pour le 15 septembre prochain portant 1. sur les différences de vues entre la Médiateure et son personnel concernant l'exécution des missions imparties au Médiateur et 2. sur la question de la compatibilité des activités de la Médiateure au niveau de la Commission de Venise et en matière de médiation civile et commerciale. D'une manière générale, certains membres de la commission donnent à considérer que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne fait pas office de conseiller juridique de la Chambre des Députés et se demandent, plus particulièrement, s'il appartient aux deux commissions précitées d'élaborer un avis juridique en la matière. M. le Président propose, sous

réserve de la décision que le Grand-Duc prendra à propos de la dissolution de la Chambre des Députés¹, d'examiner ce dossier, ainsi que celui opposant la Médiateure à M. Alain Thorn, dont la présente commission est également saisie, plus en détail au début du mois de septembre 2013.

*

Discussion de l'avis du Conseil d'Etat sur la dissolution de la Chambre des Députés avec effet différé²

Avant de passer à la présentation de l'avis en question, l'expert gouvernemental, M. Colas, informe les membres de la commission que dans la lettre de saisine du Conseil d'Etat (distribuée séance tenante à la demande des membres de la commission), le Gouvernement s'est limité à la question de savoir si une dissolution de la Chambre des Députés avec effet différé, à savoir au 7 octobre 2013, serait possible au regard des dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur.

L'orateur souligne que l'avis du Conseil d'Etat sur cette question est claire : « *un arrêté grand-ducal dissolvant avec effet différé la Chambre des députés ne serait pas compatible avec l'esprit de la Constitution, ni avec la coutume constitutionnelle qui s'est forgée à travers l'histoire* ».

Le Conseil d'Etat note que les conditions pour une dissolution de la Chambre des Députés sont remplies du fait que la démarche du Gouvernement est intervenue sur la base du constat par ce dernier d'un conflit grave et irréversible existant au sein de la majorité gouvernementale. L'existence d'un tel conflit étant une condition indispensable pour décider de la dissolution de la Chambre des Députés.

L'intervenant signale qu'il se pose encore la question sous-jacente de la démission du Gouvernement. Faut-il que le Gouvernement démissionne préalablement à la dissolution de la Chambre des Députés ? Cette question, soulevée par le Conseil d'Etat lui-même, ne trouve pas de réponse claire et précise. D'une part, il constate que le Gouvernement n'a pas démissionné et qu'il n'est donc pas limité dans son action à la gestion des affaires courantes et continue ainsi de bénéficier de la plénitude des moyens qui sont à sa disposition en temps normal. D'autre part, il souligne que même un Gouvernement démissionnaire chargé des affaires courantes et urgentes bénéficierait de pouvoirs très étendus. En cas de crise internationale et s'il y a urgence, il pourrait valablement soumettre au Grand-Duc des règlements en toute matière, même dérogoires à des dispositions légales existantes sur la base de l'actuel article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

Suite à cet exposé, les membres de la commission procèdent à un échange de vues, dont il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit :

- bien que les arrêtés grand-ducaux de dissolution du 4 juin 2004 avec effet au 6 juin 2004 et du 19 mai 2009 avec effet au 7 juin 2009 soient superfétatoires au regard de l'article 122 de la loi électorale qui dispose que « *La sortie ordinaire des députés a lieu le premier dimanche du mois de juin...* », ils constituent néanmoins des précédents d'une dissolution de la Chambre des Députés avec effet différé sur base de l'actuel article 74 de la Constitution ;

¹ Cf. arrêté grand-ducal du 22 juillet 2013 portant dissolution de la Chambre des Députés (Mémorial B – N° 74 du 24 juillet 2013).

² Document distribué séance tenante et annexé au présent procès-verbal.

- bien que la question de la démission du Gouvernement se pose, elle n'a pas été considérée comme étant une question essentielle. C'est la raison pour laquelle elle n'a pas été posée dans la lettre de saisine du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat l'a soulevée dans le contexte politique actuel ;
- quant à la remarque d'un membre de la commission que la jurisprudence est très restrictive en ce qui concerne les pouvoirs d'un Gouvernement démissionnaire en charge des affaires courantes et urgentes, l'expert gouvernemental répond que le communiqué du Maréchal de la Cour ne doit pas nécessairement se limiter aux affaires courantes. Outre les affaires courantes, le Gouvernement démissionnaire peut être chargé par le Grand-Duc de prendre, à titre exceptionnel, d'autres mesures qui s'imposent ;
- le droit public est d'interprétation stricte. Force est de constater que la dissolution de la Chambre des Députés avec effet différé n'est pas interdite par la Constitution. Elle reste muette quant à un délai relatif à l'effet de la dissolution et prévoit uniquement que de nouvelles élections doivent avoir lieu dans un délai maximal de trois mois à partir de la dissolution effective ;
- dans le cadre de ses travaux sur la proposition de révision 6030, la commission s'est prononcée pour une session permanente de la Chambre des Députés et donc contre une vacance de celle-ci ;
- le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce pour une dissolution de la Chambre des Députés avec effet différé, à condition que le Gouvernement démissionne au préalable. Toute autre solution serait contraire à la Constitution. A ses yeux, il est inacceptable que la Chambre des Députés, chargée de contrôler le Gouvernement, soit à la merci de celui-ci. Si le Gouvernement refuse de démissionner, alors il faudra convoquer la Chambre des Députés pour la semaine prochaine, afin de mettre un terme à l'actuelle crise politique.

En guise de conclusion à cet échange de vues, les membres de la commission estiment qu'une dissolution de la Chambre des Députés avec effet immédiat provoquerait un déséquilibre institutionnel inacceptable, vu que le Gouvernement resterait en fonction sans le contre-pouvoir législatif. Etant donné que le Premier ministre constitue l'interlocuteur privilégié du Grand-Duc et qu'il faut à présent trouver une solution pour organiser des élections anticipées sans créer une crise institutionnelle, ils considèrent qu'il serait utile et nécessaire d'entendre M. le Premier ministre³ sur la position du Gouvernement.

Intervention de M. le Premier ministre

M. le Premier ministre déclare qu'il n'est aujourd'hui pas en mesure d'informer les membres de la commission sur la position du Gouvernement, étant donné que le Conseil de Gouvernement se réunira seulement demain, le 19 juillet 2013.

Selon la lecture qu'il a faite de l'avis du Conseil d'Etat, la Chambre des Députés devrait être dissoute avec effet immédiat sans que le Gouvernement ne démissionne. Or, dans le souci de garantir la continuité des institutions, une telle solution est, à ses yeux, inadmissible. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Gouvernement a présenté au Grand-Duc une proposition visant l'organisation d'élections législatives anticipées le 20 octobre 2013.

³ M. le Premier ministre a été convoqué sur-le-champ à la réunion.

Dans l'hypothèse où le Gouvernement démissionnerait, il serait limité dans son action à la gestion des affaires courantes et ne bénéficierait donc plus de la plénitude des moyens qui sont à sa disposition en temps normal. L'orateur donne à considérer qu'une telle situation poserait toutefois problème dans le monde actuel où la continuité et la réactivité du Gouvernement doivent être garanties.

Vu qu'il existe au sein des groupes et sensibilités politiques représentés au sein de la Chambre des Députés une unanimité pour la dissolution de la Chambre des Députés avec effet différé au 7 octobre 2013 suivie d'élections fixées au 20 octobre 2013⁴ (le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce pour une dissolution différée, à condition que le Gouvernement démissionne au préalable), M. le Premier ministre déclare informer le Grand-Duc sur le sentiment général de la Chambre des Députés qu'il pourrait se voir confirmer en recevant de nouveau en audience les Présidents des groupes et sensibilités politiques représentés au sein de la Chambre des Députés.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

Annexe : - Avis du Conseil d'Etat sur une dissolution à effet différé de la Chambre des Députés

⁴ Le représentant de la sensibilité politique ADR déclare que la lettre de celle-ci datant du 17 juillet 2013 et dans laquelle elle se prononce pour la convocation d'une réunion plénière de la Chambre des Députés, afin de procéder au vote des motions introduites le 10 juillet dernier, est devenue sans objet suite à la décision de procéder à une dissolution de la Chambre des Députés avec effet différé.

Demande d'avis du Gouvernement

sur une dissolution à effet différé de la Chambre des députés.

Avis du Conseil d'Etat

(18 juillet 2013)

Le Conseil d'Etat a été saisi par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 11 juillet 2013 de la question de savoir si le Grand-Duc peut procéder à la dissolution de la Chambre des députés par un arrêté grand-ducal à effet différé pris sur base de l'article 74 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat ne se voit en mesure de répondre à la question précise qui lui est posée que s'il analyse celle-ci dans un contexte constitutionnel et institutionnel plus large. Il ne serait pas fidèle à son rôle que la Constitution et la loi lui confient s'il procédait différemment.

Il échet de relever d'abord qu'en vertu de l'article 51 de la Constitution, le Grand-Duché « est placé sous le régime de la démocratie parlementaire ». Dans un ouvrage¹ que le Conseil d'Etat a publié à l'occasion de la célébration du 150^e anniversaire de sa création, les auteurs écrivent: « Le fonctionnement d'un Etat placé sous le régime parlementaire signifie [...] que c'est le Parlement qui joue le rôle déterminant face aux autres pouvoirs, notamment le pouvoir exécutif... Dans un Etat fonctionnant sous le régime parlementaire, l'action du Gouvernement est placée sous le contrôle du Parlement et sa survie politique dépend de la confiance que le Parlement lui accorde ». Toute disposition de la Constitution qui confie au pouvoir exécutif une possibilité d'intervention dans des domaines relevant du fonctionnement du Parlement constitue donc une exception au régime normal et doit être traitée dans un sens restrictif, afin que soit sauvegardé le rôle du Parlement.

Dans l'histoire institutionnelle du pays, le Parlement va normalement jusqu'à la fin du mandat pour lequel il a été élu.

Une exception à la durée fixée à l'article 56 de la Constitution a disparu depuis qu'en 2003 la décision de révision de la Constitution n'entraîne plus la dissolution de plein droit de la Chambre des députés. Encore faut-il relever que souvent la décision de révision fut reportée à la fin de la durée normale du mandat, précisément afin de ne pas rompre le rythme normal des législatures et de ne pas écourter la durée normale du mandat.

La seule exception actuelle à la règle de l'article 56 de la Constitution consiste dans le droit de dissolution accordé au Grand-Duc par l'article 74. La Chambre des députés elle-même ne dispose pas du droit d'écourter la

¹ Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, Luxembourg, 2006, p. 207.

durée du mandat qui lui a été accordé par les électeurs, fût-ce par une loi. Si chaque député peut mettre individuellement un terme à son mandat, il est inconcevable, dans notre système constitutionnel, que la Chambre des députés dans son ensemble prenne elle-même cette initiative alors que le texte de l'article 56 de la Constitution aux termes duquel « les députés sont élus pour cinq ans » s'y oppose.

Quant à la dissolution anticipée, les auteurs de l'ouvrage cité plus haut avaient retenu que « De nos jours, une dissolution pourrait entrer en considération dans l'hypothèse où une coalition en place se serait rompue et qu'il serait impossible de former une nouvelle majorité gouvernementale. De nouvelles élections permettraient de sortir de l'impasse, puisque le corps électoral serait appelé à se prononcer et à décider de l'équilibre politique. Afin que la dissolution n'aboutisse pas à une période prolongée pendant laquelle le Gouvernement agirait en dehors de tout contrôle parlementaire, la Constitution veille à mettre en place rapidement une nouvelle Chambre: la dissolution doit être suivie impérativement d'une nouvelle élection générale, et cette élection doit avoir lieu au plus tard trois mois après la dissolution. »²

En matière de dissolution de la Chambre des députés, le régime constitutionnel luxembourgeois est calqué sur celui de la Constitution belge d'avant la modification que celle-ci a subie en 1993 afin de rendre ce régime plus restrictif, limitant la dissolution à quatre cas d'intervention du Roi liés à une intervention préalable de la Chambre, « dans le but avoué d'accroître la stabilité parlementaire »³. L'auteur de la contribution citée ajoute que « la dissolution anticipée est un mécanisme qui doit permettre au corps électoral de résoudre, par des élections, les conflits survenant entre les assemblées, spécialement entre la Chambre des représentants et le Gouvernement. C'est dire que le droit de dissolution a une portée essentiellement fonctionnelle et qu'il ne peut être utilisé à d'autres fins. »⁴

Un autre auteur belge abonde dans le même sens: « L'exercice du droit de dissolution est une garantie essentielle d'un régime d'opinion. Il assure la modération du pouvoir en permettant de remédier aux erreurs et aux abus des assemblées. Il organise une forme d'arbitrage populaire dans les conflits entre les assemblées ou entre celles-ci et le Gouvernement. Encore n'y a-t-il pas lieu de célébrer outre mesure les mérites des procédures de dissolution. Si l'on tient compte du fait que le pouvoir exécutif fédéral est un et que les ministres sont l'émanation d'une majorité parlementaire de coalition, on comprend aisément que la dissolution a aussi pour objectif de vérifier ou de rétablir la cohésion de la majorité parlementaire et gouvernementale, ainsi que sa représentativité. La dissolution des chambres devient de cette manière une technique pour résoudre les conflits nés au sein de la majorité. »⁵ A titre d'illustration des conflits qui peuvent naître, le même auteur donne l'exemple suivant: « Voici un gouvernement et sa majorité parlementaire divisés sur la politique à mener. L'impasse est totale. Le cabinet est amené à démissionner. Mais il apparaît rapidement qu'aucun remaniement ministériel n'est possible et qu'aucune solution de rechange n'est

² *Ibid.*, p. 260.

³ La Constitution belge. Lignes & entrelignes, (dir. Marc Verdussen), Le Cri Edition, 2004, p. 152.

⁴ *Ibid.*

⁵ Francis Delpérée, Le droit constitutionnel de la Belgique, n° 1090, p. 908-909.

concevable. Il faut aller aux urnes, en espérant que des faits politiques nouveaux sortiront du débat électoral. »⁶

Le Conseil d'Etat cite encore un troisième auteur belge, dont l'ouvrage remonte à l'époque où le texte de l'article 71 de la Constitution belge constituait le modèle du texte de l'article 74 de la Constitution luxembourgeoise. « La marche du gouvernement et le choix des hommes qui sont à la tête de l'administration générale du pays doivent être en harmonie avec le vœu de la nation, exprimé par la majorité de la Chambre qui le représente. Il arrive parfois que cette harmonie se rompt, et que la Chambre des représentants ... ne [marche] plus d'accord avec les conseils de la Couronne. Dans ce cas, force est que les Chambres se retirent devant le ministère, ou le ministère devant les Chambres. Mais qui décidera de quel côté se trouve la raison? Le ministère peut se tromper, et aucune des Chambres n'est infaillible. Le seul moyen de lever cette difficulté d'une manière qui soit conforme aux intérêts du pays, c'est de recourir au jugement de la nation. De là, ce droit attribué au Roi de dissoudre les Chambres pour appeler la nation, en la personne des électeurs, à manifester elle-même son vœu par le choix de nouveaux mandataires. »⁷

Le Conseil d'Etat retient de ce qui précède que la dissolution de la Chambre des députés est un instrument extraordinaire que la Constitution met à la disposition du Chef de l'Etat pour résoudre un conflit grave né entre la Chambre des députés et le Gouvernement, conflit que ni les acteurs politiques (les partis politiques et les groupes parlementaires) ni les institutions constitutionnelles n'arrivent à résoudre. Parole est donnée au corps électoral dont le choix jettera la base pour une nouvelle majorité et pour un nouveau Gouvernement. La dissolution de la Chambre n'est certainement pas un acte qui dépendrait du bon vouloir du Chef de l'Etat dans le sens que celui-ci serait libre de l'appliquer quand bon lui semblerait, dans n'importe quel contexte politique.

Dans son ouvrage cité, Francis Delpérée met en place une typologie des dissolutions: la dissolution-consultation qui est un substitut du référendum; la dissolution-sanction qui serait la contrepartie du droit de la Chambre de renvoyer le ministère; la dissolution-remède « qui s'attache à résoudre un conflit grave et permanent entre les chambres législatives et l'Exécutif fédéral. Peut-être même s'efforce-t-elle d'apporter une issue à un conflit au sein même du ministère et de sa majorité. »⁸ Le Conseil d'Etat ajoute à cette typologie celle de la dissolution-opportunité que connaît notamment le Royaume-Uni et qui permet au Gouvernement, en dehors de tout conflit, de dissoudre le Parlement, notamment si des élections anticipées ouvrent de meilleures chances de réélection à la majorité gouvernementale.

La dissolution que prévoit la Constitution luxembourgeoise est, dans la coutume constitutionnelle, du type de la dissolution-remède. Elle est destinée à résoudre un conflit entre la Chambre des députés et le Gouvernement. Les exemples susceptibles d'être tirés de notre histoire politique démontrent ce point:

⁶ *Ibid.*, n° 1091, p. 909.

⁷ Gustave Beltjens, *La Constitution belge révisée*, n° 13, Ed. Jacques Godenne, Liège, 1894, p. 405.

⁸ Francis Delpérée, *op. cit.*, n° 1095, p. 914.

- En 1856, le vote de méfiance émis à l'égard du Gouvernement Simons n'eut pas pour effet la démission du Gouvernement, mais déclencha la clôture prématurée de la session de la Chambre des députés, ce qui ouvrit au Roi Grand-Duc la possibilité de procéder à la mise en vigueur de son projet de révision de la Constitution par la voie d'une ordonnance royale grand-ducale du 27 novembre 1856, sans intervention de la Chambre, procédure non autorisée par la Constitution de 1848.

- En 1867, la Chambre obligea le Gouvernement Tornaco à la démission sans qu'il y eût de nouvelles élections.

- En 1915, le Gouvernement Loutsch, entré en fonctions le 6 novembre sans disposer d'une majorité parlementaire, fut contraint de démissionner au cours du mois de son installation, provoquant la dissolution de la Chambre à la demande du Gouvernement.

- En 1925, le Gouvernement Reuter démissionna en raison du rejet de la convention ferroviaire négociée avec la Belgique et la Chambre fut dissoute.

- En 1958, la Chambre fut dissoute à la suite de la démission du Gouvernement des ministres socialistes, solidaires d'un collègue qui s'était vu exprimer un blâme par la Chambre des députés.

- En 1968, les élections prévues pour 1969 furent avancées au 15 décembre 1968 sur décision du Gouvernement et de sa majorité parlementaire. Techniquement, la dissolution est intervenue sur base de l'article 114 (dissolution de plein droit de la Chambre à la suite de la déclaration de révision de l'article 52 de la Constitution). Il s'agit de la dernière élection anticipée en date au Grand-Duché de Luxembourg.

En relation avec les élections anticipées le Conseil d'Etat retient que le Chef de l'Etat a dissocié habituellement la décision de dissolution de l'acte de convocation aux élections anticipées.

Contrairement à l'article 71 de la Constitution belge, l'article 74 de la Constitution luxembourgeoise est muet sur l'autorité qui doit prendre l'initiative pour convoquer les électeurs et sur les modalités selon lesquelles cette initiative est prise. Le Conseil d'Etat entend également se prononcer sur cet aspect dans l'intérêt de la sécurité juridique qui doit, à son avis, entourer la question. Or, face aux différences relevées dans les textes constitutionnels belge et luxembourgeois, il est réduit à se rapporter à la coutume constitutionnelle indigène qui fournit dans ces conditions la seule référence utile. Il rappelle que les arrêtés grand-ducaux qui ont prononcé la dissolution de la Chambre des députés en 1915, en 1925 et en 1958 comportent tous les trois un article 2 aux termes duquel le Chef de l'Etat s'est réservé « de fixer ultérieurement la date de convocation des collèges électoraux ».

Le Conseil d'Etat pourrait toutefois s'accommoder de la réunion dans un même arrêté grand-ducal de la décision de dissolution et de la fixation de la date pour la convocation des électeurs.

Quant à la nature de l'arrêté de dissolution, la doctrine s'accorde à le ranger dans la catégorie des actes de gouvernement alors que bien qu'émanant du pouvoir exécutif, ceux-ci interviennent dans le cadre des rapports du Gouvernement avec le pouvoir législatif. De tels actes demeurent d'ailleurs hors du contrôle du juge administratif⁹.

Une pratique de dissolution qui éloignerait le pays de la longévité institutionnelle de la Chambre des députés, qui est la garantie de la sérénité politique, et qui ouvrirait la voie vers l'utilisation de cet instrument pour placer les élections à la date jugée la plus opportune par la majorité au pouvoir sortirait du cadre constitutionnel et rencontrerait les réserves les plus sérieuses du Conseil d'Etat.

En l'état actuel de la coutume constitutionnelle, l'exercice de la dissolution par le Grand-Duc a besoin d'un élément déclencheur qui ne peut être qu'un conflit patent entre la Chambre des députés et le Gouvernement, voire entre les partis de la majorité gouvernementale.

L'initiative en la matière peut être prise par la Chambre des députés, qui peut voter une motion de censure ou refuser la confiance. Mais le Gouvernement aussi peut prendre l'initiative soit en démissionnant soit en proposant au Chef de l'Etat la dissolution de la Chambre des députés. Il résulte du bref historique ci-dessus que les dissolutions fondées sur l'article 74 de la Constitution – celles de 1915, de 1925 et de 1958 – sont caractérisées par le fait qu'il y a eu à la fois démission du Gouvernement et dissolution de la Chambre des députés.

Au cours de l'élaboration de sa réponse à la question qui lui est posée par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat a donc tenté d'identifier un tel conflit et d'établir son existence. Or, les événements politiques qui se sont déroulés au cours de la séance du 10 juillet 2013 à la Chambre des députés ne permettent pas à eux seuls de conclure indubitablement à l'existence d'un conflit grave et irréversible alors qu'aucun acte formel n'est intervenu sur initiative soit du Gouvernement soit de la Chambre des députés ni sur les conclusions et les recommandations du rapport de la commission d'enquête¹⁰ ni sur les motions présentées.¹¹ Certes, la Chambre des députés a examiné au cours de cette séance le rapport présenté par sa commission d'enquête, mais elle n'a tiré aucune conclusion de ses débats et les trois motions dont elle était saisie n'ont pas été discutées. Aucun vote n'est intervenu ni sur le rapport de la commission ni sur aucune des trois motions. Le Gouvernement n'a pas posé

⁹ Voir Jacques Salmon, *Le Conseil d'Etat*, Bruylant, 1994, p. 228.

¹⁰ Rapport de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'Etat du 5 juillet 2013; doc. parl. n° 6565.

¹¹ La motion n° 1, présentée par le député Serge Urbany, « invite le Gouvernement de légiférer dans le sens de l'abolition du Service de Renseignement de l'Etat ».

La motion n° 2, présentée par le député Alex Bodry, « invite le Gouvernement

- à mettre en pratique les recommandations formulées dans le rapport de la Commission d'enquête;
- en ce qui concerne le Premier Ministre, à assumer pleinement la responsabilité politique des dysfonctionnements graves constatés;
- à demander au Chef de l'Etat de procéder à la dissolution de la Chambre des Députés et à l'organisation d'élections législatives anticipées dans le délai légal de trois mois ».

La motion n° 3, présentée par le député Félix Braz, conclut à ce que la Chambre des députés « retire sa confiance au Premier Ministre, Ministre d'Etat, chef du Gouvernement, et l'invite à assumer les conséquences personnelles qui s'imposent ».

la question de confiance, la Chambre des députés n'a pas refusé la confiance.

A défaut de décision formelle de la Chambre des députés, « l'étude des motifs sur lesquels s'appuie l'acte de dissolution serait incomplète si elle se limitait à examiner le problème sous un angle essentiellement normatif et négligerait les éléments de ce problème situés en dehors du droit. Si l'on veut pénétrer le sens moderne de l'institution de la dissolution, il est nécessaire de se pencher sur les réalités politiques »¹². Le Conseil d'Etat trouve deux éléments évoquant ce problème, à savoir la déclaration du Premier Ministre à l'issue de la séance du 10 juillet 2013 et la lettre de saisine du Conseil d'Etat du 11 juillet 2013. Dans son intervention, et après avoir constaté un conflit dans les rangs de la majorité gouvernementale et une mise en cause d'une majorité au sein de la Chambre¹³, le Premier Ministre a déclaré qu'il entend convoquer le Gouvernement pour une réunion devant avoir lieu le lendemain à dix heures et qu'il se rendrait par après au Palais grand-ducal pour proposer au Grand-Duc de nouvelles élections. Dans ladite lettre de saisine, le Premier Ministre confirme que le Gouvernement a présenté au Grand-Duc une proposition visant l'organisation d'élections législatives anticipées le 20 octobre 2013.

Le Conseil d'Etat prend acte que la démarche du Gouvernement est intervenue sur la base du constat par ce dernier d'un conflit grave et irréversible existant au sein de la majorité gouvernementale. L'existence d'un tel conflit est en effet une condition indispensable pour décider de la dissolution de la Chambre des députés.

L'existence de ce conflit est constatée par le seul Gouvernement. Le Parlement n'a pas pris formellement position, pour ne pas avoir mis en œuvre l'un des instruments qui sont à sa disposition pour obliger le Gouvernement à la démission. Il s'agit là d'une situation qui se concilie mal avec l'esprit d'une Constitution qui se fonde sur les principes de la démocratie parlementaire, même si la lettre de la Constitution (article 74) l'accepte tout en veillant à ce que de nouvelles élections soient organisées dans les trois mois. Si la Chambre des députés avait estimé que cette situation n'était pas acceptable, elle aurait dû prendre les mesures susceptibles de la prévenir.

Lorsque le Chef de l'Etat est appelé à dissoudre la Chambre des députés en application de l'article 74, alinéa 1^{er} de la Constitution, sa décision prend la forme d'un arrêté grand-ducal.

A l'instar des dissolutions de 1915, 1925 et 1958¹⁴, cet arrêté devra être contresigné par au moins un membre du Gouvernement, conformément à l'article 45 de la Constitution.

¹² Jacques Velu, La dissolution du Parlement, Bruylant, 1966, p. 123.

¹³ « Ech stelle fest, dass d'Fraktioun vun de Gréngen zesumme mat deene vun de Liberalen, plus den Här Urbany an den Här Gibéryen eng Motioun abruecht hunn, fir mer d'Veutrauen ze entzéien. ... Ech stelle fest, dass d'sozialistesche Fraktioun eng Motioun abruecht huet... » (Est visée la motion n° 2 qui demande la dissolution de la Chambre des députés.) « ... Ech hätt mer nie vistelle kënnen, dass ausgerechent d'sozialistesche Partei mer géif e Fouss stellen. Hätt ech mer a 25 Joer Zesummenaarbecht net kënnen virstellen. »

¹⁴ Arrêté grand-ducal du 10 novembre 1915, portant dissolution de la Chambre des députés (Mém. 1915, n° 94, p. 1033).

Arrêté grand-ducal du 29 janvier 1925, portant dissolution de la Chambre des députés (Mém. 1925, n° 4, p. 37).

Le Conseil d'Etat recommande que, là encore dans le respect de la coutume constitutionnelle, le préambule mentionne que l'arrêté soit pris sur proposition du Gouvernement, et non « sur le rapport » de celui-ci.

Pour ce qui est d'une décision différant l'effet de la dissolution, le Conseil d'Etat est d'avis que celle-ci ne serait pas conforme à l'esprit de la Constitution, et qu'elle ne respecterait pas davantage la coutume constitutionnelle. Du moment que les institutions sont en présence d'un conflit politique grave et irréversible, il est procédé à la dissolution avec effet immédiat. La doctrine s'exprime dans le même sens: « En droit constitutionnel belge, l'acte de dissolution est en principe un acte juridique pur et simple, c'est-à-dire qu'il est destiné à produire ses effets immédiatement et définitivement. (...) En droit constitutionnel belge, l'acte de dissolution ne peut jamais être affecté d'un terme. »¹⁵

A quoi pourrait d'ailleurs servir le sursis accordé à la Chambre des députés en période préélectorale?

Y a-t-il une nécessité institutionnelle d'éviter la dissolution immédiate de la Chambre des députés? Le Conseil d'Etat se permet de rencontrer l'interrogation développée dans le dernier alinéa de la lettre de saisine par les considérations que, d'une part, le Gouvernement n'a pas démissionné, qu'il n'est pas limité dans son action à la gestion des affaires courantes et qu'il continue donc de bénéficier de la plénitude des moyens qui sont à sa disposition en temps normal, et que, d'autre part, l'article 32(4) de la Constitution munit le Gouvernement des moyens formels nécessaires et suffisants pour faire face à une crise internationale sans le concours du Parlement.

Même un Gouvernement démissionnaire chargé des affaires courantes et urgentes bénéficierait de pouvoirs très étendus. Il pourrait traiter en période de crise des affaires dont un retard dans leur solution nuirait aux intérêts essentiels du pays et ferait courir un danger ou causerait un préjudice grave aux intérêts fondamentaux du pays. En cas de crise internationale et s'il y a urgence, même un Gouvernement démissionnaire pourrait valablement soumettre au Grand-Duc des règlements en toute matière, même dérogoratoires à des dispositions légales existantes, qui se fonderaient sur l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution¹⁶.

Enfin, il doit être permis de soulever la question de savoir comment une Chambre des députés serait en mesure de dégager une majorité pour soutenir l'action du Gouvernement.

La démonstration que la dissolution est nécessaire à cause du caractère grave et irréversible du conflit qui a éclaté au sein de la majorité gouvernementale est également la démonstration qu'une dissolution différée serait inconsistante et incohérente.

Arrêté grand-ducal du 18 décembre 1958, portant dissolution de la Chambre des députés (Mém. 1958, n° 65, p. 1565).

¹⁵ Jacques Velu, *op. cit.*, p. 202-203.

¹⁶ Voir Jacques Salmon, *op. cit.*, p. 404 et suiv.

En conclusion de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis qu'un arrêté grand-ducal dissolvant avec effet différé la Chambre des députés ne serait pas compatible avec l'esprit de la Constitution, ni avec la coutume constitutionnelle qui s'est forgée à travers l'histoire.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 juillet 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen