

N° 6938⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendement adopté par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (9.11.2016).....	1
2) Texte coordonné.....	5

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(9.11.2016)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir un amendement à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté dans sa réunion du 9 novembre 2016 ainsi qu'un texte coordonné reprenant l'amendement proposé (les modifications sont reprises en caractères gras).

*

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

A travers les propositions d'amendement, la commission a en partie tenu compte des remarques du Conseil d'Etat formulées dans son avis du 15 juillet 2016. Elle partage pour l'essentiel l'analyse juridique développée par la Haute Corporation.

Toutefois, avant de passer à la présentation de l'amendement, la commission tient à signaler qu'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. (...)“ „, le Conseil d'Etat a fait une citation erronée de la phrase suivante 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. (...)“

En outre, la commission ne peut pas entièrement se rallier à l'affirmation 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 ou d'une situation économique ou financière indiscutable“. Elle se doit de rappeler que dans le passé (de 1915 jusqu'à 2003 par le biais des lois dites „loi d'habilitation“ et depuis la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004 sur la base du

paragraphe 4 de l'article 32¹⁾), le pouvoir réglementaire d'exception n'a jamais été invoqué sur la base de résolutions des Nations Unies ou de décisions de l'Union européenne, mais seulement dans le contexte d'une crise économique internationale. Les pouvoirs exorbitants de l'Exécutif se sont toujours limités au domaine économique et financier.

En ce qui concerne plus particulièrement la notion de „crise internationale“, elle considère qu'elle n'est pas plus précise que celle de crise nationale. Il restera donc toujours une certaine marge d'appréciation dans ces deux notions. L'interprétation de la disposition constitutionnelle devra se faire de façon restrictive, alors qu'elle est dérogoire aux règles normalement applicables en la matière. Elle se fera sous le contrôle des juges.

Par ailleurs, la commission note que le Conseil d'Etat émet des réserves sérieuses par rapport à l'introduction du concept de „péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public“ et insiste à voir omettre la seconde phrase de l'alinéa 1^{er}.

Or, de l'avis de la commission, il ne semble pas être évident que les actes terroristes soient couverts par les hypothèses d'état de crise internationale ou nationale. Par conséquent, elle décide, par souci de sécurité juridique, de maintenir ledit concept comme troisième cas de figure, sauf à remplacer le terme „ordre public“, jugé trop vaste, par celui de „sécurité publique“. L'ordre public, constituant un ensemble de règles obligatoires permettant la vie en société, couvre des notions comme la tranquillité, la sécurité et salubrité publiques. En faisant seulement référence à la sécurité publique, la commission entend restreindre le champ d'application de l'état de crise.

Etant donné que la crise nationale peut revêtir soit la forme de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population, soit celle de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, il est proposé d'intégrer l'hypothèse „de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique“ dans la première phrase.

Suite à la reformulation de la première phrase, la commission décide, par souci de lisibilité, de faire du bout de phrase „même dérogoires à des lois existantes“ une phrase à part. Il devient, sous une forme légèrement modifiée, la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}.

En réponse à la question soulevée par le Conseil d'Etat si l'acte de prorogation ne pourrait pas prendre une autre forme qu'une loi, la commission signale que le recours à l'instrument de la loi pour autoriser la prorogation de l'état de crise constitue le seul acte garantissant un contrôle juridictionnel. Une motion ou une résolution constituent des actes politiques n'ayant aucun effet juridique. Le texte est donc maintenu dans sa mouture initiale.

Quant aux délais de trois mois pour la validité des mesures réglementaires et de dix jours pour la prorogation de l'état de crise, il y a lieu de noter qu'il n'existe pas de lien direct entre ceux-ci. Les règlements d'exception ont une durée de validité de trois mois (à moins que le Gouvernement n'ait prévu une durée plus courte), même si l'état de crise n'est pas prorogé par la Chambre des Députés au-delà de dix jours. La seule conséquence de la non-prorogation de l'état de crise réside dans l'interdiction pour le Gouvernement de prendre de nouvelles mesures réglementaires. Des situations peuvent se présenter où les effets des mesures (par exemple gel de comptes bancaires) doivent perdurer au-delà de l'état de crise voire même au-delà de la durée de validité maximale de trois mois des mesures réglementaires. Dans ce dernier cas, elles doivent être reprises dans une loi.

A rappeler dans ce contexte 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. L'omission d'une approbation législative des mesures exceptionnelles s'inscrit dans la ligne de conduite préconisée par le Conseil d'Etat. 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 désapprobation des mesures réglementaires, elle pourra soit demander leur retrait ou modification au Gouvernement, soit prendre une initiative législative.

1 A noter que jusqu'à ce jour, seulement deux règlements grand-ducaux ont été pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4, à savoir:

1. le règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia dans le contexte de la crise financière et économique intervenue fin 2008 et,
2. le règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia.

Amendement

L'article unique est amendé comme suit:

„**Article unique.** – Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(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 ~~ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique~~, le Grand-Duc, après avoir constaté ~~la gravité de la situation et~~ l'urgence ~~résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés~~, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires ~~appropriées, même déroga-~~ ~~toires à des lois existantes~~. ~~Elles peuvent déroger à des lois existantes. Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.~~

~~Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.~~

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

~~La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle~~ La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état ~~d'urgence de crise~~. ~~En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.~~

La prorogation de l'état ~~d'urgence de crise~~ au-delà de dix jours ne peut être ~~autorisée~~ décidée 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.~~“ “

Commentaire

La commission propose d'apporter les modifications suivantes au texte initial:

- Dans son avis, le Conseil d'Etat propose d'omettre le terme d'„état d'urgence“ au motif qu'il a une connotation juridique et politique très lourde.

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat et remplace la notion d'„état d'urgence“ par celle d'„état de crise“.

- 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“.

Reconnaissant la pertinence de ces remarques, la commission propose de faire abstraction des termes „besoins essentiels“.

Etant donné que les trois cas de figure précités comportent implicitement la gravité, une référence à la gravité de la situation paraît superflète. La commission suggère partant de supprimer le bout de phrase „la gravité de la situation et“.

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, la commission propose de compléter le texte de la proposition de révision par une disposition afférente. Ainsi, il est précisé que l'urgence doit résulter de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés. En d'autres termes, il faut 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.

- Il est inséré un nouvel alinéa 2 disposant, entre autres, que les mesures d'exception doivent être „nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi“.

Ainsi, la commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de consacrer, dans le mécanisme de l'état de crise, un renvoi aux critères de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité en prévoyant une formule qui pourrait utilement s'inspirer de celle 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.

En outre, la précision figurant dans le commentaire de l'article unique, à savoir que les règlements d'exception ne peuvent pas déroger à la Constitution et aux Conventions internationales, est insérée dans le corps même de la proposition de révision. Référence est toutefois faite aux „traités internationaux“ au lieu des „Conventions internationales“ constituant une notion étrangère à la Constitution. Qui plus est, il est opté pour une formulation positive.

- Il est proposé de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 2 initial (devenant le nouvel alinéa 3) „Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.“ Il se peut en effet que les mesures d'exception doivent encore perdurer, bien que l'état de crise n'existe plus. Pour plus de détails, il est renvoyé aux observations préliminaires.
- Etant donné que le renforcement du pouvoir exécutif au détriment du pouvoir législatif pourrait comporter le risque d'éventuels abus de l'Exécutif, il est proposé de maintenir la disposition prévoyant que la Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

La première et la troisième phrase de l'alinéa 3 initial (devenant le nouvel alinéa 4) sont supprimées, étant donné qu'elles suscitent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses.

- La commission se doit de constater que le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée du terme „autorisée“. A ses yeux, deux lectures sont possibles.

Dans une première interprétation, la Chambre des Députés autorisera le pouvoir réglementaire à maintenir le constat de l'état d'urgence qui est à la base du règlement adopté. Le pouvoir exécutif resterait l'auteur du constat qui se prolonge dans le temps. Il pourrait adapter la mesure réglementaire voire y mettre un terme, selon son appréciation de la situation. Dans cette logique, le dernier alinéa signifierait que la durée maximale de l'autorisation serait limitée à six mois, mais ne saurait être compris en ce sens que la Chambre des Députés aura décidé que l'état d'urgence serait prorogé jusqu'à l'expiration de ce terme.

Selon une seconde lecture, c'est la Chambre des Députés qui constatera elle-même que la situation, à la base des mesures d'exception, est toujours donnée, se substituant ainsi au Grand-Duc. Le constat ne sera plus celui du Grand-Duc, autorisé à le maintenir, mais il sera opéré par la Chambre des Députés sous la forme d'une loi adoptée dans les conditions de l'article 114 de la Constitution. Cette seconde lecture serait la plus cohérente avec le système envisagé. Il relève que dans ce cas, le terme „autorisation“ est toutefois inapproprié, étant donné que l'auteur du constat change.

La commission tient à souligner que c'est dans l'esprit de la deuxième lecture faite par le Conseil d'Etat que la proposition de révision a été rédigée. Elle propose partant de remplacer le terme „autorisée“ par celui de „décidée“.

- De l'avis du Conseil d'Etat, la juxtaposition de trois termes, dix jours, puis six mois pour l'état d'urgence et trois mois pour la durée de validité du règlement, sera source de difficultés dans la mise en pratique.

Reconnaissant la pertinence de cette remarque, la commission propose d'omettre l'alinéa *in fine* initial. Pour ce qui est de l'interaction des délais de trois mois et de dix jours, il est renvoyé aux observations préliminaires.

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués.

Le Président de la Chambre des Députés,
Mars DI BARTOLOMEO

TEXTE COORDONNE

Article unique. – Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(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 ~~ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique~~, le Grand-Duc, après avoir constaté ~~la gravité de la situation et~~ l'urgence ~~résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés~~, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires ~~appropriées, même dérogatoires à des lois existantes~~. Elles peuvent déroger à des lois existantes. ~~Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.~~

Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

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

~~La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle~~ La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état ~~d'urgence de crise~~. ~~En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reprend ses fonctions jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.~~

La prorogation de l'état ~~d'urgence de crise~~ au-delà de dix jours ne peut être ~~autorisée~~ décidée 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.“~~

