

**Objet : Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution.
(4607SBE)**

*Saisine : Ministre d'Etat
(7 mars 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La proposition sous avis, qui a été déposée le 20 janvier 2016 par le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Monsieur le Député Alex Bodry (doc. parl. n°6938), comporte un **article unique tendant à réviser le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution.**

Cette disposition, qui a été introduite dans la Constitution par la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004, est **relative au pouvoir réglementaire de l'exécutif en cas de crise internationale, respectivement aux pouvoirs « spéciaux du Grand-Duc »** et est actuellement libellée comme suit :

« Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. »

En pratique et à ce jour, deux règlements grand-ducaux ont été pris, sur base de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution ci-dessus, en 2008 et 2011, avec pour objet d'autoriser le Gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia¹.

La Chambre de Commerce juge utile de souligner qu'avant la révision constitutionnelle de 2004, le Grand-Duc disposait déjà de pouvoirs spéciaux par le biais de la pratique des lois habilitantes, dont la dernière en date est la loi du 19 décembre 2003 ayant habilité le Grand-Duc jusqu'au 31 décembre 2004 à prendre, en cas d'urgence, les règlements ducaux ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier².

Alors que les pouvoirs spéciaux reconnus au Grand-Duc ont toujours eu une portée économique et financière, l'objet de la proposition sous avis est beaucoup plus large et vise à ancrer dans la Constitution un véritable régime de l'état d'urgence, y compris en cas de crise nationale.

¹ Pour que la garantie accordée puisse produire ses effets au-delà du terme de trois mois fixé aux règlements grand-ducaux pris en exécution de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 ainsi que la loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012, ont repris les modalités d'octroi de cette garantie.

² Loi du 19 décembre 2003 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières.

Considérations générales

I. Contexte dans lequel intervient la proposition de révision

A titre préliminaire, la Chambre de Commerce relève que le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution qui est visé par la proposition sous avis fait déjà l'objet d'une proposition de révision dans le cadre de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n°6030) et juge utile d'en évoquer le contenu afin de mieux appréhender le sens, les finalités et les justifications de la proposition sous avis.

A. Révision de l'article 32, paragraphe 4 dans le cadre de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

La Chambre de Commerce relève qu'initialement, aucune proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution ne figurait dans le projet d'une nouvelle Constitution lors de son dépôt en 2009. C'est suite à un avis du Conseil d'Etat de 2013³, qui recommandait de mettre à profit la révision constitutionnelle en cours afin d'étendre le régime d'exception, actuellement limité aux crises internationales, aux crises ayant un caractère national, que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté le 30 juin 2015, parmi d'autres amendements, le texte suivant (dont les modifications et/ou ajouts apparaissent en gras dans le texte ci-dessous)⁴ :

*« Le Chef de l'Etat, **après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence**, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale **ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population**.*

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. »

La Chambre de Commerce relève que le paragraphe ainsi proposé dans le cadre de la proposition de nouvelle Constitution comporte deux alinéas. Le premier, qui vise les situations de crise internationale, est ainsi **élargi aux situations de crise nationale**, lesquelles sont définies comme étant des cas de *« menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population »*. Quant à la phrase qui constitue le second alinéa et traite de la durée de validité des mesures de crise prises, le cas échéant, par l'exécutif (trois mois), elle est identique au texte actuel.

B. Révision de l'article 32, paragraphe 4 dans le cadre de la proposition sous avis (article unique)

Nonobstant la proposition de révision faite dans le cadre de la révision globale de la Constitution, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé, suite aux attentats terroristes perpétrés en France, de procéder à une révision ciblée et anticipée

³ Recommandation faite dans le cadre de l'avis du Conseil d'Etat du 2 juillet 2013 sur le projet de loi relative à la protection nationale (doc. parl. n°6475).

⁴ Il s'agit, dans le cadre du projet de révision globale de la Constitution, du nouvel article 47, paragraphe 4 de la Constitution.

de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution et de proposer un nouveau libellé dont les modifications et/ou ajouts apparaissent en gras dans le texte ci-dessous :

*« En cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population, le Grand-Duc, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes. **Il en est de même en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.***

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

La Chambre des Députés se réunit de plein droit. Elle ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence. 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 au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

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

La Chambre de Commerce relève que le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution est sensiblement rallongé par la proposition sous avis, qui va au-delà d'un simple élargissement du champ d'application des mesures de crise, pour mettre en place, à l'instar d'autres constitutions européennes, **un véritable régime d'exception, qualifié d'« état d'urgence »**, qui entend ainsi définir :

- les conditions d'application de l'état d'urgence : à la fois les conditions de fond (à travers l'énumération de trois cas d'ouverture) et de forme (à travers la constatation formelle par le Grand-Duc de la gravité et de l'urgence de la situation ainsi que les modalités de prorogation),
- les effets de l'état d'urgence : à savoir l'attribution de pouvoirs exceptionnels au profit de l'exécutif, la durée de l'état de l'urgence ainsi que des mesures exceptionnelles,
- des garde-fous contraignants par la mise en place d'un contrôle de l'exécutif par la Chambre des Députés.

La Chambre de Commerce relève que dans les pays européens où la constitution, respectivement la loi fondamentale, organise un ou plusieurs régimes d'exception, ceux-ci ont vocation à pallier des situations de crises nationales et internationales et que les dispositions constitutionnelles qui organisent ces régimes d'exception, quelle que soit par ailleurs la dénomination de ces derniers⁵, ont en commun tout ou partie des conditions de mise en oeuvre suivantes:

- la nécessité d'une constatation ou d'une proclamation de l'état d'exception par l'exécutif,

⁵ Ces régimes d'exception sont dénommés « état d'urgence » (Espagne), « état de crise » (France), « état de siège » (Espagne), « état d'alerte » (Espagne), « état de tension » (Allemagne), « état de défense » (Allemagne), « état d'exception » (Pays-Bas).

- l'instauration d'un contrôle de l'exécutif par le pouvoir législatif, seul à même de pouvoir décider au-delà d'une certaine durée, du maintien ou de la prorogation du régime d'exception,
- la limitation dans le temps des mesures d'exception.

II. Appréciation critique de la proposition de révision

Si la proposition sous avis semble, à première vue, définir des conditions de mise en oeuvre comparables à celles d'autres pays européens, la Chambre de Commerce souhaite néanmoins formuler des commentaires concernant (i) les différentes situations justifiant l'état d'urgence et (ii) la mise en place d'un système de prorogation de l'état d'urgence.

A. Quant aux situations justifiant l'état d'urgence

Le premier alinéa de l'article unique de la proposition sous avis définit trois hypothèses alternatives dans lesquelles le Grand-Duc (en pratique le Gouvernement) pourra, « *après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence* », prendre toutes mesures réglementaires appropriées, à savoir :

- 1) en cas « *crise internationale* »,
- 2) en cas de « *menaces réelles pour les intérêts vitaux ou besoins essentiels de tout ou partie de la population* », et
- 3) en cas de « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* ».

La Chambre de Commerce peut *a priori* comprendre la nécessité de revoir le régime des mesures d'exception, de manière à couvrir expressément les situations de crise nationale, dans le cadre d'un besoin sécuritaire accru.

Elle reste néanmoins circonspecte quant aux modifications proposées dans le cadre de l'alinéa premier au motif que les « *menaces réelles pour les intérêts vitaux ou besoins essentiels* » (visées sous l'hypothèse 2) ainsi que les « *atteintes graves à l'ordre public* » (visées sous l'hypothèse 3) :

- sont des notions très larges, donc susceptibles de couvrir de nombreuses situations (ce qui va à l'encontre d'un régime d'exception qui doit être strictement limité),
- en tout état de cause, recouvrent chacune des « cas de crise nationale » (alors qu'il aurait sans doute été préférable, par principe, d'instaurer un seul cas d'ouverture de crise nationale au lieu des deux proposés dans la proposition sous avis).

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que, selon le commentaire de l'article unique, la Chambre des Députés se réunira de plein droit « *dès la constatation de l'état d'urgence* »⁶ et est d'avis que cette précision devrait figurer dans le corps même du texte de la proposition sous avis (troisième alinéa) afin de garantir l'effectivité du contrôle reconnu à la Chambre des Députés sur l'exécutif.

⁶ Cf. commentaire de l'article unique, spéc. page 3 de la proposition.

Pour l'ensemble des raisons exprimées ci-avant, la Chambre de Commerce ne s'exprime pas en faveur d'un tel libellé et souhaiterait que l'alinéa premier de l'article unique soit revu.

B. Quant à la mise en place d'un système de prorogation de l'état d'urgence

La Chambre de Commerce relève que la proposition sous avis prévoit d'ancrer dans la Constitution **un mécanisme de prorogation de l'état d'urgence faisant intervenir la Chambre des Députés**, si la durée de l'état d'urgence dépasse dix jours. Plus précisément, les alinéas 4 et 5 de la proposition sous avis prévoient que :

« La prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours⁷ ne peut être autorisée que par une loi (...).

La loi en fixe la durée sans pouvoir dépasser une période totale de six mois⁸. »

Or, la Chambre de Commerce ne comprend pas bien comment s'articuleront les modalités de ce système de prorogation avec l'alinéa 2 qui prévoit que « Ces règlements [d'exception] ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence⁹».

La Chambre de Commerce se demande en particulier à quel moment le Grand-Duc est censé « perdre » ses pouvoirs d'exception au profit de la Chambre des Députés.

La Chambre de Commerce serait encline à penser que ce serait à partir du onzième jour. Or, les auteurs de la proposition semblent adopter une position contraire puisque le commentaire de l'article unique indique que « Les pouvoirs spéciaux conférés au Grand-Duc au-delà d'une période relativement courte nécessitent l'approbation des deux tiers des députés ¹⁰».

Cette divergence d'interprétation revient finalement à se demander quel serait concrètement le contenu de cette loi autorisant le cas échéant la prorogation de l'état d'urgence:

- autoriser le Grand-Duc à continuer à prendre tous règlements d'exception que ce dernier jugerait utile à partir du onzième jour, mais dans la limite de trois mois ?
- ou, au contraire, permettre à la Chambre de Députés de reprendre à son compte, dans la loi, les mesures d'exception adoptées par le Grand-Duc pour leur conférer une durée de validité de six mois ?
- et/ou prendre toutes autres nouvelles mesures que la Chambre de Députés jugerait nécessaires ?

La Chambre de Commerce insiste pour que **l'ensemble de ces questions soit tranché de manière à clarifier la distribution des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif en cas d'état d'urgence**. Il est en effet primordial d'éviter que des divergences d'interprétation puissent ultérieurement donner lieu à des problèmes d'application pratique.

⁷ Texte souligné par la Chambre de Commerce.

⁸ Texte souligné par la Chambre de Commerce.

⁹ Texte souligné par la Chambre de Commerce.

¹⁰ Cf. page 3 de la proposition.

Enfin, à titre subsidiaire et bien que la Chambre de Commerce n'entende pas faire de proposition de texte, elle se permet néanmoins de suggérer que les nouveaux délais introduits dans la proposition de texte (prorogation au-delà de dix jours, six mois de période maximale) soient harmonisés de manière réaliste en tenant compte du texte préexistant qui fixe une durée de validité maximale des règlements d'exception de trois mois.

En tout état de cause, la mise en place d'un régime d'état d'urgence devrait, aux yeux de la Chambre de Commerce, être guidée par le principe que **le pouvoir exorbitant conféré au Grand-Duc ne doit s'appliquer que dans des situations exceptionnelles requérant une intervention des pouvoirs publics avec une urgence telle que le processus législatif ne pourrait y répondre dans un délai approprié.**

Autrement dit, la limitation de la durée d'application des pouvoirs d'exception doit permettre au législateur d'assumer à nouveau pleinement ses compétences.

Plus subsidiairement, la Chambre de Commerce souligne finalement que le délai de six mois (figurant à l'alinéa 5) n'est absolument pas clair. Si la Chambre de Commerce comprend, à la lumière du commentaire de l'article unique¹¹, que l'intention des auteurs est de limiter la durée maximale possible de l'état d'urgence à six mois, elle est d'avis qu'il ne ressort pas clairement de la lecture combinée des alinéas 4 et 5 si le mot « *en* » se rapporte à la durée de la prorogation ou bien à celle de l'état d'urgence. Cette question est très importante et devrait également être tranchée. En effet, dans le cas où la période maximale de six mois viserait bien la durée de l'état d'urgence, elle inclurait les dix premiers jours de ce dernier.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver la présente proposition de révision de la Constitution.

SBE/DJI

¹¹ Cf. commentaire de l'article unique, spéc. page 4 de la proposition.