



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

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

SOMMAIRE

- 1) Exposé des motifs
- 2) Texte de la proposition de révision
- 3) Commentaire de l'article unique



EXPOSE DES MOTIFS

La proposition de révision sous rubrique a pour objet de réviser l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise relatif au pouvoir réglementaire de l'Exécutif en cas de crise internationale.

En date du 12 mai 2015, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a amendé sa proposition de texte initiale du projet d'une nouvelle Constitution afin de tenir compte de la recommandation du Conseil d'Etat, telle que formulée dans son avis du 2 juillet 2013 sur le projet de loi relative à la Protection nationale (doc. parl. 6475). La Haute Corporation avait suggéré de « mettre à profit la révision constitutionnelle en cours (doc. parl. n° 6030) pour adapter la Constitution afin qu'une solution comparable à celle de l'article 32(4) – qui ne vise que les crises internationales – soit dédiée aux crises ayant un caractère exclusivement national ».

Au vu des récents attentats terroristes en France, la commission a décidé de procéder à une révision ponctuelle et anticipée de l'article 32, paragraphe 4. Les travaux en commission ont abouti sur le texte de la proposition de révision sous rubrique.

Il diffère sur plusieurs aspects de la formulation du nouvel article 47, paragraphe 4 du projet d'une nouvelle Constitution (cf. doc. parl. 6030¹⁵).

La proposition de révision, tout en étendant les cas d'urgence dans lesquels l'Exécutif peut prendre des règlements dérogatoires, même à des lois existantes et ce en toutes matières, vise à maintenir, dans ces hypothèses, l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif inhérent au régime parlementaire et sauvegarde les attributions de la Chambre des Députés.

L'Exécutif étant tenu de réagir rapidement en cas de crise grave, il importe de prévoir une certaine flexibilité dans la définition et le régime de l'état d'urgence, sans toutefois lui conférer un « blanc-seing » de la part de la représentation élue du pays. Voilà pourquoi la

nouvelle proposition de texte prévoit de limiter dans le temps la validité des règlements d'exception et fait intervenir le législateur dans la prorogation de l'état d'urgence.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

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, le Grand-Duc, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires appropriées, même dérogoires 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. »

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Le premier alinéa définit les hypothèses dans lesquelles l'Exécutif se voit attribuer des pouvoirs spéciaux par la Constitution.

Il s'agit premièrement de l'état de crise internationale au sens de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, tel qu'introduit par la révision du 19 novembre 2004. Deuxièmement, et en ceci le texte de la proposition de révision innove, l'Exécutif peut recourir au pouvoir réglementaire d'exception en cas de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population. La troisième hypothèse vise le cas d'un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.

Il est ainsi pallié aux lacunes du texte actuel, qui ne prévoit pas le cas de crise grave de nature purement nationale. Afin de lever toute incertitude quant aux hypothèses dans lesquelles le pouvoir réglementaire d'exception peut s'appliquer, la commission a décidé de compléter le dispositif constitutionnel actuel, en l'étendant et le précisant tout en laissant une certaine marge d'interprétation à l'Exécutif et au Parlement.

C'est la Constitution elle-même qui habilite directement l'Exécutif à prendre en cas d'urgence des règlements, même dérogoires à des dispositions légales existantes. Ces mesures doivent évidemment avoir un lien direct avec la crise et être dictées par l'urgence de réagir. C'est donc en fait le Gouvernement qui constate l'état d'urgence et juge si les conditions prévues par la Constitution sont remplies. Il est rappelé que dans toutes les

hypothèses, les conditions de crise grave et d'urgence doivent être remplies cumulativement. Le constat doit découler d'une appréciation faite « *in concreto* » et être mentionné au préambule de l'acte réglementaire pris en vertu des pouvoirs spéciaux.

Le Conseil d'Etat a relevé dans son avis complémentaire du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution (doc. parl. 4754^b) qu'il fallait « sans doute s'attendre à ce que l'application cumulative de ces conditions fasse un jour l'objet d'un contrôle par le juge ». Et de continuer que les règlements grand-ducaux pris sur base de l'article 32, paragraphe 4 sont des actes normatifs de circonstance ; ils restent soumis au contrôle incident des « cours et tribunaux », conformément à l'article 95 de la Constitution.

Le pouvoir réglementaire dont question s'étend à toutes les matières, y compris les matières réservées par la Constitution à la loi formelle. 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.

Si certaines libertés publiques et certains droits fondamentaux garantis par la Constitution peuvent être réglementés voire restreints, ils ne sauraient cependant être mis complètement en suspens.

Les pouvoirs spéciaux ne peuvent être invoqués qu'à titre exceptionnel et sont exercés sous le contrôle de la Chambre des Députés qui se réunit de plein droit, dès la constatation de l'état d'urgence. Les modalités de mise en œuvre de cette disposition devraient, le cas échéant, être précisées dans le Règlement de la Chambre des Députés. La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence et, en cas de dissolution préalable, ses membres reprennent leurs fonctions jusqu'à ce que le nouveau Parlement se soit constitué. Il est ainsi garanti qu'elle pourra continuer à exercer sa mission de contrôle de l'Exécutif et intervenir à tout moment de sa propre initiative.

La Chambre des Députés ne délègue pas ses compétences législatives durant l'état d'urgence au pouvoir exécutif. Elle continue donc de disposer de la plénitude de ses pouvoirs, y compris en matière législative. Il en résulte que la loi peut à tout moment se substituer à la matière réglementaire édictée en fonction de l'habilitation constitutionnelle, sans toutefois pouvoir se prononcer *ex-post* sur les mesures réglementaires prises par l'Exécutif. Cette analyse doctrinale déjà ancienne au sujet de règlements pris en vertu d'une loi d'habilitation garde toute sa pertinence (cf. Alfred Loesch, *Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc*, Pas. Lux. T. XV, chr., p.82).

L'alinéa 2 fixe la durée de validité des règlements d'exception à trois mois, tout en précisant qu'ils prennent fin au plus tard au même moment que prend fin l'état de d'urgence. Si les mesures ont vocation à perdurer au-delà de l'état d'urgence, elles doivent être reprises dans une loi.

A l'instar de la législation en vigueur en France, la proposition de révision prévoit encore d'ancrer dans la Constitution un mécanisme de prorogation de l'état d'urgence, si la durée dépasse les dix jours. Les pouvoirs spéciaux conférés au Grand-Duc au-delà d'une période relativement courte nécessitent l'approbation des deux tiers des députés, soit une majorité politique d'ordinaire plus importante que celle de la majorité gouvernementale. Dans l'hypothèse où la Chambre des Députés ne procède pas à la prorogation de l'état d'urgence, les règlements grand-ducaux pris en vertu de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution cessent leurs effets. Ils restent cependant valables pour la période antérieure à la fin de l'état d'urgence.

Si les conditions prévues à l'alinéa 1^{er} sont toujours remplies, la durée de l'état d'urgence peut être prorogée à plusieurs reprises par voie législative, mais elle ne pourra en aucun cas dépasser en tout une durée de six mois.

Tout cet encadrement strict du régime de l'état d'urgence vise à limiter son utilisation à des situations d'une gravité exceptionnelle et à éviter ainsi toute velléité d'abus au détriment de la démocratie parlementaire.

Luxembourg, le 20 janvier 2016

Le Président de la Commission
des Institutions et de la Révision
constitutionnelle

Alex Bodry