

A-2800/16-19



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**la proposition de révision de l'article
32, paragraphe 4 de la Constitution**

Par dépêche du 4 mars 2016, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de révision constitutionnelle spécifiée à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs et le commentaire de l'article unique qui l'accompagnent, la proposition en question a pour objet de créer dans la loi fondamentale luxembourgeoise la base juridique qui permettra au pouvoir exécutif, à l'instar des gouvernements d'autres pays européens, de prendre, en cas de crise grave, des mesures réglementaires urgentes pour préserver "*les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie de la population*". À cet effet, il est proposé de conférer la teneur suivante à l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution:

"(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 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."

Il est évident que le Grand-Duché de Luxembourg ne peut pas rester inactif face aux menaces terroristes et aux atteintes possibles à la sécurité des citoyens.

Toutefois, les dispositions prévues par la proposition de révision sous avis – qui dérogent aux règles constitutionnelles relatives à la répartition des pouvoirs et qui ne devraient donc être appliquées que de façon exceptionnelle – ne doivent pas être adoptées sans que toutes les instances appelées à intervenir dans le cadre de la procédure législative n'aient pu se prononcer sur l'opportunité des mesures proposées.

Les pouvoirs d'exception ne peuvent que difficilement être dissociés du relent d'une utilisation abusive et de l'atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis.

Ainsi, il convient de rester vigilant et d'examiner avec un esprit critique la révision de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution, en étudiant sérieusement les motifs avancés pour la justifier, l'état du droit en vigueur ainsi que la nécessité et les effets des modifications proposées.

A. Les motifs de la révision

La justification immédiate de la réforme de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution doit, selon l'auteur de la proposition de révision sous avis, être recherchée dans les menaces graves et réelles d'attentats terroristes. Face aux attentats en France (en novembre 2015) et ailleurs, l'État devrait mettre en œuvre des moyens lui permettant d'agir rapidement et efficacement pour prévenir des atteintes à l'ordre public, au fonctionnement de l'État et à la vie des personnes.

Une deuxième justification se dégage de la mise en relation de la proposition de révision avec le projet de loi n° 6475 relative à la protection nationale. Ce projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait au moins une dizaine de mesures exceptionnelles qui, d'après le Conseil d'État, violaient de manière flagrante les dispositions de la Constitution. Tout en admettant que le gouvernement doit disposer en cas de crise grave, tant internationale que nationale, de moyens lui permettant d'agir de façon adéquate, le Conseil d'État avait, dans son avis n° 49.818 du 2 juillet 2013, recommandé *"de mettre à profit la révision constitutionnelle en cours (doc. parl. n° 6030)"* pour étendre aux crises à caractère national les dispositions en vigueur de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution, celles-ci ne visant en effet que les crises internationales.

Au regard de la portée des mesures qui seraient à prendre dans le cadre d'une déclaration de l'état d'urgence, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que l'auteur de la proposition de révision constitutionnelle n'entre pas dans les détails quant à l'étendue et aux modalités des pouvoirs à accorder à l'Exécutif en cas de crise. Or, dans son avis complémentaire n° 49.818 du 18 décembre 2015 sur le projet de loi n° 6475, le Conseil d'État avait signalé que *"l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, protégeant le droit au respect de la vie privée et familiale, requiert, d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que 'le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante'"*.

Dans son avis précité du 2 juillet 2013 sur le projet de loi initial, le Conseil d'État avait en outre renvoyé, pour déterminer le contenu d'une future disposition constitutionnelle luxembourgeoise régissant les situations de crise, aux Constitutions d'autres pays européens, à savoir à celles des Pays-Bas (article 103), de l'Espagne (articles 55 et 116), de l'Allemagne (articles 80a et 81), de la France (article 16) et de la Suisse (articles 102, 165 et 185).

L'examen de ces dispositions révèle qu'elles ne prévoient pas seulement des mesures en cas de survenance d'événements de nature terroriste mettant en danger l'ordre public, mais également des mesures en cas de catastrophes naturelles, de crises financières ou économiques, de désordres sociaux ou de troubles politiques. Certains pays, comme la France, disposent par ailleurs, et en dehors du texte constitutionnel, d'une législation spécifique applicable à l'état d'urgence.

La loi française du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, modifiée à plusieurs reprises et en dernier lieu à la suite des attentats du 13 novembre 2015, prévoit dans son article 1^{er} que "*l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire (...) soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique*". Ladite loi détermine non seulement les événements susceptibles de déclencher l'état d'urgence, mais également la procédure de sa mise en application et l'étendue des mesures qu'il engendre.

Dans le texte de la proposition de révision sous avis, la notion "*état d'urgence*", qui n'existe pas encore en tant que telle dans la Constitution luxembourgeoise, occupe une place clé sans qu'elle soit pourtant définie avec précision. Conformément aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 18 décembre 2015, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les dispositions luxembourgeoises applicables en la matière devraient, à l'instar des textes français, clairement encadrer, "*avec une netteté suffisante*", la notion "*état d'urgence*" ainsi que l'étendue et les modalités de l'exercice des pouvoirs exceptionnels accordés à l'Exécutif en cas de déclaration d'un tel état.

Par contre, la Chambre se demande s'il y a lieu de préciser dans la Constitution les détails de la mise en place des mesures d'urgence, décidées par voie de règlement grand-ducal, et de leur prorogation par la Chambre des députés. Elle reviendra sur cette question dans le cadre de l'examen des dispositions afférentes prévues par la proposition de révision sous avis.

B. Les dispositions constitutionnelles en vigueur

L'article 32, paragraphe (4), de la Constitution, tel qu'il est en vigueur depuis la révision du 19 novembre 2004, prévoit qu'*"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"*.

Ce texte, adopté par la Chambre des députés dans le cadre d'une proposition de révision de l'ensemble des dispositions constitutionnelles traitant du pouvoir réglementaire du Grand-Duc (document parlementaire n° 4754), n'a pas pour objet de donner au chef de l'État les pouvoirs nécessaires pour réagir face à des menaces risquant soit de porter atteinte à la vie des citoyens, soit de troubler l'ordre public, soit encore de mettre en péril l'État de droit. D'après le commentaire de la proposition de révision initiale (déposée à la Chambre des députés le 24 janvier 2001), qui visait à revoir le seul article 36 de la Constitution, celle-ci tendait à clarifier les difficultés d'ordre juridique en relation avec la pratique des lois habilitantes, *"qui consiste, depuis la première loi de ce genre, qui remonte au 15 mars 1915, à habilitier le Grand-Duc 'à prendre, en cas d'urgence, dûment constatée par lui, des règlements grand-ducaux, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier' (article premier de la loi du 7 janvier 2000 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières)"*.

Les arguments avancés en 2001 pour justifier une révision constitutionnelle ayant pour objet d'autoriser le Grand-Duc à prendre des règlements par la voie d'urgence visaient d'abord et surtout à pouvoir remédier à des menaces d'ordre économique et financier. Toutefois, le texte finalement proposé en 2001 par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle avait une portée plus générale. Ce texte prévoyait en effet que le Grand-Duc *"peut être autorisé, par une loi spéciale, dans les conditions que celle-ci détermine, à prendre, en cas d'urgence, des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. Ces dérogations doivent, sous peine d'abrogation, être approuvées par la loi dans les six mois qui suivent leur mise en vigueur"*.

Dans son avis du 19 février 2002 sur la proposition de révision n° 4754, le Conseil d'État avait procédé à une analyse juridique fouillée du texte précité qui, selon lui, conduirait à "*générer davantage de problèmes qu'il n'en résout*". Le Conseil d'État s'était surtout opposé à la disposition prévoyant l'approbation par la Chambre des députés des règlements grand-ducaux pris par la voie d'urgence, position qu'il a par la suite confirmée dans son avis complémentaire du 16 mars 2004.

La Chambre des députés s'est ralliée aux observations formulées par le Conseil d'État et elle a finalement voté le texte qui permet aujourd'hui au Grand-Duc de prendre des règlements d'urgence uniquement en cas de crise internationale et dont la validité est limitée à une durée non renouvelable de trois mois.

L'actuel article 32, paragraphe (4), de la Constitution a d'ailleurs trouvé une première application pour le règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia.

C. Les mesures prévues par la proposition de révision sous avis

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le Conseil d'État est actuellement saisi de deux propositions de révision de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution.

Dans le cadre de l'évolution de la proposition de révision portant introduction d'une nouvelle Constitution, la Chambre des députés a transmis au Conseil d'État en date du 15 mai 2015 une série d'amendements qui ont été adoptés par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle dans sa réunion du 12 mai 2015. La Commission y suggère d'autoriser le Grand-Duc à prendre des règlements d'urgence non seulement en cas de crise internationale, mais également en cas de crise ayant un caractère exclusivement national. À cet effet, il est proposé de conférer la teneur suivante au nouvel article 47, paragraphe (4), de la proposition de révision constitutionnelle (document parlementaire n° 6030¹⁴):

"Le Chef de l'État, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogoires 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."

À la suite des attentats terroristes survenus en France le 13 novembre 2015, la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle introduit maintenant, par la proposition de révision sous avis, un deuxième texte, en soulignant que "*la commission a décidé de procéder à une révision ponctuelle et anticipée de l'article 32, paragraphe 4*".

Le nouveau texte va bien au-delà de celui retenu par ladite Commission en mai 2015. Il n'est toutefois indiqué nulle part que les nouvelles dispositions sont censées remplacer celles proposées le 12 mai 2015.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, qui se limitera à examiner la seule proposition de révision lui soumise pour avis sans se prononcer sur le texte figurant au document parlementaire n° 6030¹⁴, portera son attention sur les pouvoirs conférés au Grand-Duc, le rôle de la Chambre des députés ainsi que le rôle du gouvernement. Elle tient d'ores et déjà à signaler que le cas d'une dissolution de la Chambre des députés, qui est prévu par le texte proposé, peut se doubler d'une démission du gouvernement, éventualité qui n'est pourtant pas couverte par les dispositions en question.

1. Les pouvoirs conférés au Grand-Duc

D'après le texte sous avis, il semble que quatre circonstances dites exceptionnelles, prises individuellement et non cumulables, puissent déclencher le pouvoir du Grand-Duc de prendre des mesures réglementaires d'urgence:

- une crise internationale,
- les menaces réelles pour les intérêts vitaux (de la population),
- les menaces réelles pour les besoins essentiels de tout ou partie de la population et
- le cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public.

Il faut d'abord constater que tous les termes employés sont très vagues et laissent partant au pouvoir exécutif une latitude d'appréciation quasiment illimitée pour justifier la prise de décisions exceptionnelles.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'il faudrait restreindre de façon drastique les possibilités permettant de prendre des règlements d'urgence et qu'il faudrait limiter ces possibilités aux seuls cas où le fonctionnement normal des institutions ou la sécurité des citoyens seraient mis en danger. Par ailleurs, la Chambre estime qu'il serait opportun d'adopter une loi établissant les différentes catégories de mesures à prendre en fonction de la gravité de la situation. Une telle approche permettrait de mieux cerner la notion "*état d'urgence*".

Selon le texte proposé, le Grand-Duc doit, avant de pouvoir prendre des mesures d'exception, constater "*la gravité de la situation et l'urgence*", conditions devant donc être réunies cumulativement. Aux termes du commentaire de l'article unique, ce "*constat doit découler d'une appréciation faite 'in concreto' et être mentionné au préambule de l'acte réglementaire pris en vertu des pouvoirs spéciaux*", règlement qui reste par ailleurs "*soumis au contrôle incident des 'cours et tribunaux', conformément à l'article 95 de la Constitution*".

Le texte de la proposition de révision prévoit en outre que le Grand-Duc peut prendre des règlements "*en toutes matières*". D'après le commentaire de l'article unique, cette habilitation s'étend également aux matières réservées par la Constitution à la loi formelle. Ledit commentaire précise que "*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*". La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si cette interprétation restrictive par le commentaire de la disposition en question, à savoir l'exclusion des dispositions de la Constitution et des Conventions internationales, se dégage avec netteté du texte lui-même. Il serait en effet préférable d'insérer cette restriction dans le texte, en y ajoutant après les termes "*en toutes matières*" le bout de phrase "*à l'exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales*". Cet ajout n'empêchera pas d'appor-

ter, par voie de règlements d'urgence, des restrictions à certains droits fondamentaux pour lesquels la Constitution admet des dérogations légales, comme dans les domaines de la protection de la vie privée (article 11), de la liberté du commerce et de l'industrie (article 11), des visites domiciliaires (article 15), du droit de s'assembler (article 25) et du secret des lettres (article 28). Surtout pour ces matières très sensibles, la Chambre estime qu'il est nécessaire de déterminer par une loi spéciale les limites des mesures exceptionnelles à prendre par voie de règlements d'urgence.

2. Le rôle de la Chambre des députés

L'alinéa 3 du nouveau paragraphe (4) prévu par la proposition de révision sous avis prévoit que "*la Chambre des Députés se réunit de plein droit*" et que celle-ci "*ne peut être dissoute pendant l'état d'urgence*".

Des dispositions analogues existent dans les Constitutions d'autres pays européens, notamment en France (article 16), en Espagne (article 116, paragraphe 5) et en Autriche (article 18). Or, dans ces pays, les sessions parlementaires sont fixées à certaines périodes limitées de l'année, des sessions extraordinaires n'étant tenues que sur convocation du chef de l'État ou du gouvernement ou à la demande d'un certain nombre de députés.

Au Luxembourg, qui connaît également le système des sessions parlementaires (article 72 de la Constitution), chaque session de la Chambre des députés est ouverte et close par le Grand-Duc, les deux actes afférents intervenant de façon concomitante, de sorte qu'il n'y a pas d'intervalle pendant lequel la Chambre des députés ne se trouve pas en session. Aux yeux de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, une disposition particulière prévoyant qu'en cas de crise la Chambre des députés se réunit de plein droit ne semble donc pas être indispensable. Bien au contraire, une disposition pareille pourrait même être interprétée, par un raisonnement a contrario, dans le sens que la Chambre des députés ne pourrait pas se réunir de plein droit en période normale, donc hors situations de crise.

La proposition de révision constitutionnelle sous avis couvre en outre la situation exceptionnelle de la survenance d'une menace

grave et urgente pour le fonctionnement de l'État durant la période située entre la date de la dissolution de la Chambre des députés et celle des élections législatives subséquentes.

D'après le texte proposé, lorsque la Chambre des députés est dissoute, elle reprend ses fonctions et se réunit donc de plein droit si le pouvoir exécutif, formé par le Grand-Duc et son gouvernement, déclare l'état d'urgence. Or, ayant été dissoute par le Grand-Duc, la Chambre des députés n'existe plus! Dans la pratique, la disposition en question risque partant de créer plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Tout d'abord, la décision du Grand-Duc de dissoudre la Chambre des députés entraîne, en vertu de l'article 74 de la Constitution, l'obligation de procéder à de nouvelles élections législatives "*dans les trois mois au plus tard de la dissolution*". Or, si la dissolution était rapportée en application du texte proposé de l'article 32, paragraphe (4), prévoyant expressément que la Chambre reprend ses fonctions pendant l'état d'urgence, la décision, le cas échéant déjà prise, relative à l'organisation de nouvelles élections pourrait-elle être maintenue? En effet, est-ce que la dissolution de la Chambre et l'organisation de nouvelles élections ne sont pas deux éléments d'une même procédure prévue par la Constitution, qui se tiennent mutuellement et qui ne peuvent être dissociés? En tout cas, la formulation de l'article 74 de la Constitution ne permet pas au Grand-Duc de faire procéder à de nouvelles élections sans dissolution préalable de la Chambre des députés.

Ensuite, la disposition proposée se limite à énoncer que la Chambre des députés qui est dissoute "*reprend ses fonctions*" pendant l'état d'urgence, c'est-à-dire qu'elle reprend donc la plénitude de ses attributions constitutionnelles. En effet, les députés réinstallés dans leurs fonctions ne voient pas leurs attributions limitées à la mission prévue au texte proposé de l'article 32, paragraphe (4), alinéa 4, consistant à devoir statuer sur la prorogation des mesures exceptionnelles prises dans le cadre de l'état d'urgence.

S'y ajoute que, quant au délai pendant lequel la Chambre des députés devra reprendre ses fonctions, le texte en fixe un terme, à savoir "*l'assermentation des députés nouvellement élus*".

Ni l'article unique sous avis ni son commentaire ne fournissent toutefois un élément permettant de conclure que "*les députés nouvellement élus*" sont ceux qui sortiront des élections organisées immédiatement suite à la dissolution de la Chambre des députés.

L'arrêté grand-ducal du 22 juillet 2013 portant dissolution de la Chambre des députés avait dissous cette dernière au 7 octobre 2013, alors que les élections législatives subséquentes avaient été organisées le 20 octobre 2013. Quel texte constitutionnel empêcherait le Grand-Duc de fixer la dissolution de la Chambre des députés la veille du jour des élections et quel texte constitutionnel empêcherait les députés nouvellement élus de se réunir dès le lendemain des élections?

Pour résoudre les problèmes en relation avec l'impossibilité dans laquelle se trouve la Chambre des députés après sa dissolution de contrôler le gouvernement et d'intervenir en cas de crise, il y a lieu de réduire à quelques jours l'intervalle entre la date de dissolution de la Chambre et la date de réunion de la Chambre nouvellement élue.

Concernant le texte proposé de l'alinéa 4 du paragraphe (4) de l'article 32, il prévoit donc la mission de la Chambre des députés consistant à autoriser la prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours "*par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution*", c'est-à-dire par une loi adoptée par une majorité d'au moins deux tiers des députés. Cette disposition, examinée ensemble avec le texte de l'alinéa 2, soulève quelques questions, notamment quant à l'application dans le temps des mesures d'urgence décidées, d'un côté, par le Grand-Duc et, de l'autre, par la Chambre des députés.

Les règlements d'urgence ont une durée maximale de validité de trois mois. Le Grand-Duc n'est donc pas obligé de prendre ces règlements pour une durée de trois mois. Il peut très bien limiter leurs effets à une durée inférieure, par exemple à un mois, avec la possibilité de renouveler les mesures d'urgence y prévues, sans que leur durée totale ne puisse dépasser trois mois. Par ailleurs, si un règlement d'urgence est pris sans indication de délai, le Grand-Duc est libre de l'abroger avant le délai de trois mois. Le texte de l'alinéa 2

prévoit toutefois expressément que les règlements "*cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence*".

En outre, le dernier alinéa dispose que la prorogation de l'état d'urgence ne peut dépasser la durée de six mois, alors que les mesures devant s'appliquer pendant cette période sont pourtant limitées par l'alinéa 2 à une durée maximale (qui n'est donc pas renouvelable) de trois mois.

De plus, se pose la question de savoir qui décide de la fin de l'état d'urgence et au moyen de quelle norme? Pour des raisons de sécurité juridique et de parallélisme des formes, l'acte constatant la fin de l'état d'urgence ne devrait-il pas revêtir la même forme que celui ayant déclaré l'état d'urgence? La Chambre des députés pourrait-elle mettre fin aux mesures d'urgence sans s'exposer à la critique d'avoir violé le principe de la séparation des pouvoirs? Certes, elle pourrait voter une motion invitant le Grand-Duc à mettre fin aux mesures exceptionnelles.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte lui soumis pour avis, s'il trouvait application, mènerait à de nombreux problèmes dans la pratique.

Ainsi en est-il également pour ce qui est de l'étendue du pouvoir accordé par l'alinéa 4 à la Chambre des députés pour se prononcer à la majorité des deux tiers pour la prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours. D'après le texte, la Chambre des députés "*autorise*" la prorogation. Il paraît qu'elle ait donc, en cette matière, une compétence liée, et qu'elle ne puisse pas prendre des mesures autres que celles déjà décidées par les règlements d'urgence. Il faut donc déduire de l'emploi des termes "*autoriser la prorogation*" que la Chambre donne l'autorisation au Grand-Duc de proroger l'état d'urgence au-delà de dix jours et pour une période qui, aux termes du dernier alinéa, ne peut pas dépasser six mois. Or, quid si le texte de loi devant proroger l'état d'urgence n'obtient pas la majorité requise? Est-ce que l'état d'urgence prend alors fin immédiatement ou est-ce que les mesures prévues par les règlements d'urgence sont maintenues pour un délai maximum de trois mois (qui est prévu à l'alinéa 2)?

Au vu de toutes les observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il est préférable d'abandonner les alinéas 2 à 5 du paragraphe (4) proposé par le texte sous avis, à l'exception toutefois de la première phrase de l'alinéa 2, qui limite les effets des règlements d'urgence à une durée maximale de trois mois.

3. Le rôle du gouvernement

Aux termes de l'article 45 de la Constitution, toute décision du Grand-Duc doit être contresignée par un membre du gouvernement qui en assume la responsabilité. Cette disposition s'applique évidemment aux règlements visés à l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution.

Toutefois, comme le texte sous avis traite expressément le cas de figure de la dissolution de la Chambre des députés, il devrait également évoquer l'hypothèse d'un gouvernement démissionnaire. L'on admet généralement qu'un gouvernement démissionnaire ne peut expédier que les "*affaires courantes*". Or, est-ce que la situation d'urgence peut avoir une incidence sur l'exercice des compétences normales du gouvernement?

Dans sa proposition de révision globale de la Constitution (document parlementaire n° 6030), la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle avait initialement prévu à l'article 102, paragraphe (4), que "*le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'État*". Aux termes du commentaire de cette disposition, "*la gestion des affaires courantes de l'État (comporte) uniquement les décisions à prendre pour assurer la continuité des services publics, l'appréciation de la nécessité de ces décisions étant, le cas échéant, soumise au contrôle du juge administratif*". Le texte amendé de la proposition en question (documents parlementaires n^{os} 6030¹⁴ et 6030¹⁵) prévoit désormais que "*le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale*" (article 86, paragraphe (5)).

Si, en application de ces textes, un gouvernement démissionnaire dispose de pouvoirs extrêmement limités, ne faudrait-il pas, à l'instar de ce qui est prévu pour la Chambre des députés, accorder au gouvernement la possibilité de remplir la plénitude de ses attribu-

tions lorsque le pays se trouve confronté à des événements exceptionnels mettant en danger le fonctionnement des institutions et la sécurité des citoyens?

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est du moins d'avis que, dans des situations exceptionnelles, le gouvernement devrait garder tous ses pouvoirs pour être en mesure de défendre les intérêts du pays et de la population.

Mais la Constitution, si parfaite soit-elle, ne peut pas couvrir et régler toutes les situations imaginables pour permettre aux pouvoirs publics d'agir en cas de crise ou d'atteinte grave au fonctionnement normal et régulier des institutions publiques.

Pour cette raison, et à titre de conclusion à tous les développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de limiter la révision du texte de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution au strict nécessaire en lui conférant la teneur suivante:

"En cas de crise internationale ou de menaces réelles pour le fonctionnement des institutions publiques et la sécurité de tout ou partie de la population, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence et la gravité de la situation, peut prendre en toutes matières, à l'exclusion de celles réglées par la Constitution et les Conventions internationales, des mesures réglementaires appropriées, même dérogoires à des lois existantes.

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

Ce n'est qu'à cette condition et sous la réserve de toutes les observations présentées ci-avant que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec la modification envisagée de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution.

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 avril 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF