

# Ligue des Droits de l'Homme Action Luxembourg Ouvert et Solidaire

Avis sur le projet de proposition de révision  
de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution  
(« état d'urgence »)

Luxembourg  
Mars 2016

Ligue des Droits de l'Homme (ALOS-LDH a.s.b.l.)  
10-12, rue Auguste-Laval, L-1922 Luxembourg



## 1 Introduction

*« [...] c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il y va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui dirait ! la vertu même a besoin de limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »*

Montesquieu, De l'esprit des lois, XI.4

*« [...] le meilleur moyen de lutter contre les personnes qui menacent la sécurité de l'État et la sûreté publique n'est pas toujours d'étendre les prérogatives du pouvoir exécutif et de restreindre les libertés et droits individuels, mais plutôt de renforcer la démocratie et l'État de droit, qui visent justement à protéger l'individu contre les restrictions arbitraires et disproportionnées que les autorités risquent d'apporter à ses libertés et droits fondamentaux.. »*

Commission de Venise : *Avis sur la protection des Droits de l'Homme dans les situations d'urgence*<sup>1</sup>

CDL-AD(2006)15

Avant 2004, la Constitution luxembourgeoise ne contenait aucune disposition sur l'exercice de pouvoirs spéciaux des autorités de l'État en cas de situation d'urgence. En 1915, face à la crise du ravitaillement, puis dans les années 30, dans le contexte de la crise économique internationale et des menaces d'un nouveau conflit mondial la Chambre des Députés a voté des lois dites de « compétence » octroyant au Gouvernement la possibilité de prendre dans des limites bien définies des règlements dérogatoires à la législation en vigueur. À partir de 1946, et jusqu'en 2003, c'est par une « loi d'habilitation » que la Chambre a autorisé pratiquement tous les ans le pouvoir exécutif à faire des règlements d'exception dans des matières limitées au domaine de l'économie et de la finance, en respectant une procédure stricte incluant la consultation du Conseil d'État et de la Chambre.

Ce pouvoir d'exception, annuellement renouvelé par la Chambre, n'a été que très rarement exercé par le Gouvernement et son exercice s'est limité presque toujours à mesures d'ordre économique. Il est vrai que les Luxembourgeois n'ont jamais cessé de faire preuve d'une certaine méfiance face aux possibles excès du pouvoir exécutif, comme l'a montré leur refus de suivre le gouvernement Bech en 1937, lors du référendum destiné à valider la « loi muselière ».

Le Luxembourg a survécu à deux guerres mondiales, à la guerre froide et à des crises économiques menaçant son avenir sans qu'il y ait jamais eu besoin de déclarer formellement un « état d'urgence » qui ne figurait pas dans la panoplie constitutionnelle du

---

<sup>1</sup> p. 11-12

pays.<sup>2</sup> Grâce sans doute à la petite taille du pays et à l'absence de forces politiques extrémistes, grâce aussi à la qualité de la communication entre les divers acteurs de la vie politique et sociale, la réactivité du Gouvernement et de la Chambre des Députés ont pratiquement toujours suffi pour répondre *par la loi* aux défis extérieurs comme intérieurs.

En 2004 toutefois, dans le cadre d'une révision ponctuelle de la Constitution destinée à donner une base constitutionnelle plus solide au pouvoir réglementaire, la Chambre a décidé d'inscrire dans la Constitution une disposition qui autorise le Grand-Duc à prendre « en cas de crise internationale [...] en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes » (article 32, paragraphe 4).

Cette nouvelle disposition qui a servi deux fois depuis 2004 (en matière financière) n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes relatifs à la protection des droits fondamentaux.

La Ligue des Droits de l'Homme estime que l'article 32, paragraphe 4, dans sa version actuelle, fort laconique, pour ne pas dire équivoque, offre nettement moins de garanties que les lois d'habilitation annuelles votées jusqu'en 2003. C'est pourquoi elle salue la volonté de la Chambre des Députés de remettre cet article de la Constitution sur le métier, même si elle ne partage pas tous les motifs de cette révision et qu'elle a même quelque mal à admettre le bien-fondé d'une nouvelle extension des conditions dans lesquelles le pouvoir exécutif va être autorisé à prendre des règlements dérogeant aux lois en vigueur. En particulier, la Ligue regrette que le projet – dont le principal motif semble être l'augmentation des moyens du pouvoir exécutif sans qu'il y ait sacrifice des prérogatives du pouvoir législatif – fasse l'impasse sur le renforcement nécessaire du contrôle juridictionnel de ces pouvoirs d'exception redéfinis.

On peut en outre se demander s'il est sage d'effectuer cette modification de la Constitution dans la précipitation, au moment où la réforme constitutionnelle prévoit une actualisation des attributions du chef de l'État dans ce système (actualisation déjà amorcée par la révision de 2009).

Un peu partout en Europe, les responsables politiques avancent la menace terroriste globale comme argument massue pour justifier un renforcement des pouvoirs exécutifs.

La Ligue estime qu'il ne faut pas confondre la situation d'urgence pouvant appeler des mesures réglementaires extraordinaires et *l'urgence invoquée par le Gouvernement et par la Chambre des Députés pour modifier la Constitution*. Ce n'est donc pas la situation de crise suscitée par le terrorisme international qui représente la raison la plus valable pour changer la loi

---

<sup>2</sup> La loi de compétences de 1939 prévoyait la possibilité de reporter des élections au cas où les circonstances ne permettraient pas de les organiser de manière satisfaisante.

fondamentale du pays – ce sont *les graves insuffisances du texte actuel au regard de la protection des droits fondamentaux*.

Puisqu'il est destiné à pallier une double carence de la législation et du pouvoir législatif, le recours à des pouvoirs d'exception trahit toujours une faiblesse, fût-elle momentanée, de notre organisation politique. La Ligue demeure convaincue qu'à long terme c'est le fonctionnement normal des institutions démocratiques et l'application des lois dans le respect de l'État de droit qui représente la meilleure, sinon la seule réponse véritablement efficace à la plupart des situations de danger ou de menace visées par l'article 32, paragraphe 4.

La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception peut représenter un des moyens contribuant à garantir ces droits fondamentaux. Mais une telle garantie risque de demeurer purement symbolique si elle n'est pas accompagnée d'une *garantie de la prééminence des droits fondamentaux sur la raison d'État*, d'une *clarification de la nature juridique du « règlement d'exception »* et de dispositifs adéquats de *translation des principes constitutionnels dans la loi*.

Le Gouvernement et la Chambre des Députés ont choisi d'ancrer davantage la possibilité du recours à des pouvoirs d'exception dans la Constitution en lançant une révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution. Il ne revient pas à la Ligue des Droits de l'Homme de mettre en cause cette *décision politique*, mais il est de sa responsabilité d'analyser *les retombées* de ce projet de modification de la Constitution *sur l'exercice des droits fondamentaux* et de contribuer par ses *propositions* au *renforcement des mécanismes de protection de ces droits*.

La Constitution luxembourgeoise ne doit faire l'impasse sur l'*improbable* détournement de l'état d'urgence par un pouvoir exécutif mal intentionné, dans un futur fût-il éloigné, elle doit rendre ce genre de situation *impossible*, en fixant de manière absolument univoque les obligations découlant pour chacun des acteurs dans une situation d'état d'exception et de recours aux pouvoirs spéciaux.

Luxembourg, le 14 mars 2016

Le Conseil d'Administration de la Ligue des Droits de l'Homme

## 2 Commentaire général

### 2.1 Démocratie parlementaire, État de droit et pouvoirs d'exception

Au premier abord, les notions d'« état d'urgence », de « pouvoirs spéciaux » ou de « mesures dérogatoires aux lois existantes » apparaissent difficilement conciliables avec la démocratie parlementaire et peu compatibles avec l'idée d'État de droit qui s'est imposée dans notre société.<sup>3</sup>

Dans une démocratie parlementaire comme le Luxembourg, les règles qui gouvernent l'État et les règles de droit émanent du pouvoir législatif incarné principalement par le parlement. Un renforcement constitutionnel du pouvoir exécutif, au détriment du pouvoir législatif, comporte toujours le risque d'abus de la part du pouvoir exécutif. Quelles que soient les bonnes intentions du moment, il ne faut pas oublier que plus un pouvoir octroyé par la Constitution est important, plus il risque d'être sujet à une interprétation outrancière. Comme le remarque fort justement le constitutionnaliste américain Bruce Ackerman, à la recherche d'une réponse constitutionnelle aux menaces terroristes pesant sur nos sociétés occidentales depuis les attentats du 11 septembre 2001, « *Our constitutional problem is not that the government will be too weak in the short run, but that it will be too strong in the long term* ». <sup>4</sup>

Par ailleurs, l'État de droit risque aussi de pâtir d'un accroissement des moyens spéciaux accordés au pouvoir exécutif dans les situations d'urgence, puisque toute réglementation d'exception place *de facto* le citoyen dans une situation d'infériorité juridique par rapport à l'État. Certes on peut espérer qu'il sera toujours possible de contester les règlements dérogatoires à la législation existante devant les tribunaux, mais il sera beaucoup plus difficile d'en contester par exemple la constitutionnalité, étant donné qu'ils auront leur origine précisément dans une disposition de la Constitution à laquelle le Gouvernement pourra toujours se référer. En outre le citoyen ne pourra pas grand chose contre leur effet immédiat, et la réparation qu'il obtiendra le cas échéant de la part de la Justice contre une action de l'État basée *à tort* sur un règlement d'exception se fera attendre et risque de mal compenser les dommages réels subis.

Avant d'inscrire comme réponse aux défis posés à l'État par la menace terroriste actuelle un accroissement des moyens du pouvoir exécutif dans la Constitution, et de risquer, sinon dans l'immédiat, du moins à terme, un empiètement de ce pouvoir sur les droits du pouvoir législatif, voire des dérives autoritaires, il convient d'évaluer tous les moyens actuellement à

---

<sup>3</sup> Sur *l'incompatibilité* du recours à l'état de nécessité avec la logique démocratique, voir les réflexions de Geneviève Camus dans sa thèse *L'état de nécessité en démocratie*. Paris : R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1965, p. 44-64. Sur les *dangers* pour la démocratie d'un tel recours à l'état de nécessité, v. *ibid.* p. 64-78 (avec de nombreuses références théoriques et historiques).

<sup>4</sup> B. Ackermann : "Emergency Constitution", in: *The Yale Law Journal*, vol. 113, p. 1040 (v. aussi p. 1044).

la disposition du Gouvernement et de la Chambre des Députés, y compris la possibilité de compléter le cadre légal existant.

C'est à première vue la démarche qu'a adoptée la Chambre des Députés en invitant le Haut-Commissaire à la Protection nationale à venir présenter ces moyens d'action, tels que le prévoient le plan gouvernemental VIGILNAT (plan gouvernemental de vigilance nationale face aux menaces terroristes) à une réunion conjointe de la Commission juridique et de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, le 9 décembre 2015. Toutefois, lors de cette réunion, le Premier ministre, ministre d'Etat a informé les membres des deux commissions parlementaires que « le cadre légal existant donne la possibilité au Gouvernement de réagir (réquisition, assignation à un lieu de séjour provisoire), mais ces moyens d'action sont toujours liés à un incident spécifique, tel qu'une catastrophe, une calamité publique, un conflit armé ou une crise internationale grave », ce qui *dans un souci d'efficacité* amène le Gouvernement à privilégier une modification de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, visant à augmenter ses moyens de prendre des règlements d'exception.<sup>5</sup>

La Chambre des Députés a décidé de suivre l'argumentation du Gouvernement et de procéder à une telle révision de la Constitution.

Si la Ligue des Droits de l'Homme estime qu'il est en principe de mauvaise pratique de changer une constitution dans l'urgence, comme cela est manifestement le cas (la « menace terroriste »), elle est néanmoins d'avis qu'une réécriture de l'article 32, paragraphe 4 s'impose sans attendre la grande réforme constitutionnelle qui est en cours d'élaboration.

Cependant les raisons pour lesquelles la Ligue plaide pour une révision immédiate des dispositions de la Constitution portant sur le pouvoir réglementaire d'exception ne sont pas celles avancées par le Gouvernement et la Chambre des Députés. En effet, pour la Ligue, il ne doit pas s'agir en premier lieu de donner par cette réforme une légitimité renforcée à l'emploi de moyens extraordinaires devenant exorbitants, mais d'encadrer le pouvoir réglementaire d'exception pour protéger l'État de droit et les libertés fondamentales.

---

<sup>5</sup> Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et Commission juridique : Procès-verbal de la réunion du 9 décembre 2015 (doc. P-2015-O-J-09-01). – Relevons au passage que ce que demande le Gouvernement, ce n'est pas tant de pouvoir agir *rapidement* (comme le voudrait l'« urgence » que le Grand-Duc devra constater au départ), mais d'agir plus *efficacement*, *c'est-à-dire avec davantage de moyens*. Comme le formule fort justement Danièle Lochak dans sa *synthèse* des travaux d'un colloque consacré au thème « *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* » (Caen, 2007) : « L'état d'urgence désigne un régime de pouvoirs étendus permettant aux pouvoirs publics, confrontés à une situation considérée comme grave, d'agir énergiquement – mais pas forcément d'agir en urgence. » (CRDF, n° 6, 2007, p. 124)

## ***2.2 Pourquoi faut-il modifier sans attendre l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution ?***

À l'origine, la Constitution luxembourgeoise de 1868 ne contenait aucune disposition sur un pouvoir d'exception conféré au pouvoir exécutif en cas de crise nationale ou internationale.<sup>6</sup>

Depuis 1915 et tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, le Luxembourg a plus ou moins heureusement pallié ce déficit (mais en était-ce un ?) par des lois dont la portée était limitée dans le temps, autorisant le pouvoir exécutif à faire des règlements même dérogatoires de la législation existante, mais en précisant les matières sur lesquelles ces règlements pouvaient porter et en assortissant la création de telles mesures réglementaires d'exception d'un certain nombre de garanties procédurales.

Ce n'est qu'en 2004 qu'une disposition permettant au Grand-Duc de faire des règlements dérogeant à la législation en vigueur dans des circonstances déterminées (crise internationale et urgence) a été inscrite dans la Constitution.<sup>7</sup> **La Ligue estime que cette disposition de l'article 32 de la Constitution, qui fait l'objet du présent projet de révision, pose un certain nombre de problèmes, tant au regard de la tradition constitutionnelle luxembourgeoise qu'au regard de la cohérence de notre Constitution.**

---

<sup>6</sup> L'article 37, alinéa 6 de la Constitution actuelle (révision de 1956) dispose que le Grand-Duc « déclare la guerre et la cessation de la guerre *après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre* émis dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution » (*souligné* par la Ligue).

Le texte actuel de la Constitution ne prévoit toujours pas d'« état d'urgence » *stricto sensu* (ni *a fortiori* d'« état de siège »), puisque l'article 32, paragraphe 4 dans sa version actuelle ne concerne que l'attribution de pouvoirs réglementaires d'exception en cas de crise internationale grave et en cas d'urgence, sans introduire la notion même d'« état d'urgence », et encore moins celle d'une déclaration d'un tel état. Les références dans le passé à un « état de nécessité » (comme p.ex. dans la *Loi du 27 février 1946 concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement* (art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, c) ) renvoient non pas à un « état » déclaré, mais à une *situation* de nécessité.

En cela, le Luxembourg ne constitue pas un cas isolé, même si les constitutions de la plupart des démocraties parlementaires prévoient de nos jours le cas d'un état d'urgence sous une forme ou une autre. Parmi les lois fondamentales qui ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur un « état d'urgence », citons celle de la Belgique (qui connaît un dispositif gradué de « lois d'habilitation », de « lois de pouvoirs spéciaux » et de « lois de pouvoirs extraordinaires »), l'Italie (dont la constitution traite uniquement de l'« état de guerre », mais dont l'art. 77 dispose que « dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence », le gouvernement peut légiférer grâce à des « décrets-lois », tandis que depuis la loi de 1992 portant institution du service national de protection civile, le conseil des ministres peut déclarer l'état d'urgence en cas de catastrophes naturelles ou d'« autres événements [qui requièrent des] moyens et pouvoirs extraordinaires ») et le Japon. Voir Ergun Özbudun et M. Mehmet Turhan : *Les pouvoirs d'exception*. Strasbourg, 1995 (Science et technique de la démocratie, n° 12). Document de la Commission de Venise CDL-STD(1995)012. – Voir aussi et France. Sénat : *L'état d'urgence* (Les documents de travail du Sénat - Étude de législation comparée n° 156 - janvier 2006)

<sup>7</sup> *Loi du 19 novembre 2004 portant 1. révision des articles 11, paragraphe (6), 32, 36 et 76 de la Constitution; 2. création d'un article 108bis nouveau de la Constitution.*



## 2.2.1 La pouvoir réglementaire d'exception au Luxembourg depuis 1915

Un regard sur l'histoire des pouvoirs d'exception au Luxembourg depuis la Première Guerre mondiale permettra de comprendre à quel point la révision constitutionnelle de 2004 constitue un véritable point de rupture et de mieux mesurer la portée du projet de modification de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, proposée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.<sup>8</sup>

### 2.2.1.1 Les lois de compétences respectivement d'habilitation (1915-2003)

Comme dans beaucoup d'autres pays, c'est non sans un certain tâtonnement que la codification des pouvoirs spéciaux s'est faite au Luxembourg tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, au gré des situations de crise qui se sont présentées.

En 1915, la condition dramatique du Grand-Duché sur le plan du ravitaillement de la population a conduit pour la première fois la Chambre à voter une loi « conférant au Gouvernement les pouvoirs nécessaires aux fins de sauvegarder les intérêts économiques du pays durant la guerre ».<sup>9</sup>

Si cette première « loi de compétences »<sup>10</sup> ne fixe pas à proprement parler les matières dans lesquelles le Gouvernement est habilité à faire des « règlements d'administration publique » (qui seront des *arrêtés grands-ducaux*, et pas des arrêtés ministériels<sup>11</sup>), elle assigne à cette habilitation une fin dans les deux sens du mot : d'une part l'objet des règlements d'exception doit être la préservation des intérêts économiques du pays (délimitation des pouvoirs d'exception par la fin visée), d'autre part l'habilitation vaut pour la durée de la guerre (*terminus ad quem*). Délimitation de la fin visée (sinon des matières visées) et limitation dans le temps : ce sont là deux caractéristiques que nous retrouverons dans toutes les lois d'habilitation qui seront votées par la Chambre des Députés jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

À la veille de la Seconde Guerre mondiale, la Chambre vote à plusieurs reprises, en 1935, 1937, 1938 et en 1939 des « lois de compétences » qui étendent les pouvoirs de l'exécutif ou lui confèrent des pouvoirs d'exception. En 1935 et en 1937, l'autorisation à faire des règlements dérogeant aux dispositions légales en vigueur porte uniquement sur la matière économique.

---

<sup>8</sup> « L'examen historique des législations de crise est [...] aussi fécond en théorie que des constructions doctrinales. » (François Saint-Bonnet : *L'état d'exception*. Paris : Presses univ. de France, 2001, p. 27)

<sup>9</sup> *Loi du 15 mars 1915*. On notera au passage que cette loi confère les pouvoirs d'exceptions « au Gouvernement », et pas à la Grande-Duchesse !

<sup>10</sup> Après la Seconde Guerre mondiale, on parlera de « lois d'habilitation »

<sup>11</sup> On appellerait aujourd'hui ces actes des « règlements grand-ducaux » (v. le *Traité de légistique formelle* de Marc Besch qui rappelle que « jusqu'à la fin des années cinquante presque tout acte émanant du pouvoir exécutif était dénommé 'arrêté' »).

Par la *Loi du 28 septembre 1938*, le Gouvernement est autorisé à « prendre par des règlements d'administration publique les mesures nécessaires pour préserver tant l'ordre économique que la sécurité de l'État et de personnes ». Le contrôle *post festum* de la Chambre des députés est assuré à l'article 4 : « Il sera rendu compte à la Chambre des députés dans sa plus proche réunion de l'exécution des dispositions ordonnées et exécutées en vertu de la présente loi ».

Contrairement à ceux de la loi de compétences de 1935, les effets de la loi de 1937 sont limités dans le temps.<sup>12</sup> On notera cependant que si les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la *Loi du 28 septembre 1938* qui portent sur les moyens budgétaires alloués au Gouvernement en temps de crise et sur les mesures destinées à « assurer le ravitaillement de la population » sont elles aussi limitées dans le temps de manière explicite (« jusqu'à disposition contraire et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1939 »), les dispositions de l'article 2 portant sur les pouvoirs extraordinaires en matière économique et de sécurité valent « jusqu'à disposition contraire » et donc non limitées dans le temps.

Au moment où allait se déclencher le nouveau conflit mondial, la *Loi du 29 août 1939* abolit, elle, toute limite dans le temps.<sup>13</sup> Par ailleurs, dans le cas d'une guerre européenne et de l'impossibilité matérielle d'organiser des élections ou la menace que de telles élections provoquent des « inconvénients graves » (sic !), le Gouvernement est « autorisé à différer les dates des élections politiques et sociales et notamment celles des élections législatives, communales et professionnelles ». Dans ce cas, il est prévu que « les mandats venus à expiration [soient] prorogés jusqu'à de nouvelles élections » (art. 2).<sup>14</sup>

En février 1946, une nouvelle loi de compétences vient prendre le relais des lois d'avant-guerre.<sup>15</sup> Les pouvoirs spéciaux octroyés au Gouvernement ont principalement pour objet la réglementation d'exception en matière économique. Contrairement aux lois de compétences d'avant la Seconde guerre mondiale, la loi de 1946 introduit une restriction importante (et donc une protection contre les abus) qui sera reprise dans les lois

---

<sup>12</sup> « Art. 3. La présente loi cessera ses effets à la date à fixer par le Gouvernement par voie d'arrêté grand-ducal et au plus tard le 31 décembre 1938 ». Ceci fait de la loi du 27 décembre 1937 la première loi d'habilitation *annuelle* au sens propre.

<sup>13</sup> « La compétence conférée au Gouvernement par la loi du 28 septembre 1938, portant extension de la compétence du pouvoir exécutif, est prorogée jusqu'à disposition contraire » (art. 1<sup>er</sup>)

<sup>14</sup> une disposition similaire se retrouve dans le projet de modification actuel de l'article 32, paragraphe 4, dans le cas où la Chambre aurait déjà été dissoute au moment de l'entrée en vigueur des mesures réglementaires d'urgence

<sup>15</sup> Loi du 27 février 1946 concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement. Cette loi prévoit la possibilité de modifier ou de compléter règlements d'urgence pris en exécution des lois d'habilitation précédentes, votées depuis 1915. (art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, b).

d'habilitation futures : « Sont [...] exceptées de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution [...] »<sup>16</sup>.

Il a été souligné qu'avant 1960, les pouvoirs spéciaux étaient octroyés de manière explicite au *Gouvernement*.<sup>17</sup> Dans les lois d'habilitation à partir de cette date, ces pouvoirs sont attribués au Grand-Duc, mais le législateur a introduit une double formalité à l'exercice de ce pouvoir : il ne pourra s'effectuer qu'« après délibération du Gouvernement en conseil et sous le contreseing d'un membre du Gouvernement », des conditions qui demeureront dans la loi d'habilitation jusqu'à celle du 23 décembre 1997 pour l'année 1998.

En 1998, le Conseil d'État a demandé à la Chambre des Députés de retirer de la loi cette double formalité, en se fondant entre autres sur l'article 76 de la Constitution qui dispose que « Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement », et que donc la loi ne peut lui imposer une « délibération du Gouvernement en conseil » précédant une de ces décisions, étant donné que la disposition de l'article 76 de la Constitution formule « un pouvoir originaire et discrétionnaire ».<sup>18</sup> Ainsi la formalité selon laquelle toute affaire soumise au Grand-Duc (pour décision) doit être délibérée en Conseil de Gouvernement relève-t-elle d'un simple arrêté royal grand-ducal (du 9 juillet 1857), ce qui du point de vue du droit constitutionnel permettrait au Grand-Duc de modifier cette condition à tout moment.

Quel que soit le caractère extraordinaire des pouvoirs que ces lois de 1938, de 1939 et de 1946 ont ainsi concédé à l'exécutif, dans des circonstances véritablement exceptionnelles, il n'en demeure pas moins que le législateur a veillé, surtout dans la loi du 27 février 1946, à encadrer ces pouvoirs d'un certain nombre de limitations et de garanties :

- 1) une *limitation* des pouvoirs spéciaux *dans le temps*<sup>19</sup> ;
- 2) la formulation explicite des *motifs* ou du *fondement* de l'exercice de ces pouvoirs spéciaux, (en 1915, comme à partir de 1938, le ravitaillement de la population, en

---

<sup>16</sup> « sauf le droit pour le Gouvernement d'abroger totalement ou partiellement des règlements promulgués en exécution de l'état de nécessité et des lois antérieures ci-dessus » (art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> c) – c'est-à-dire à l'exception des mesures *rétablissant* le droit antérieur à la prise des règlements d'exception, en d'autres termes rétablissant la loi « normale » dans ses effets.

<sup>17</sup> En 1935, c'est plus généralement le « pouvoir exécutif » qui est autorisé à prendre des règlements dérogatoires aux dispositions légales existantes.

<sup>18</sup> Pour ce qui est de la deuxième formalité abandonnée dans la loi d'habilitation de 1999, « sous le contreseing d'un Membre du Gouvernement », le Conseil d'État explique qu'« elle est redondante au vu de l'article 45 de la Constitution qui prévoit que « Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable ». (*Avis du Conseil d'État du 8 décembre 1998*, doc. parl. n° 4488<sup>1</sup>, p. 3). La commission parlementaire s'étonne que ces observations du Conseil d'État, alors qu'il n'avait pas fait état du problème lors des (nombreuses) précédentes lois d'habilitation, mais elle entérine la demande de modification de la haute autorité (*Rapport de la Commission juridique du 9 décembre 1998*, doc. parl. n° 4488<sup>1</sup>, p. 6).

<sup>19</sup> *De facto* la loi de 1915 n'a été abrogée qu'en 1935 – et remplacée par une nouvelle loi d'habilitation : la *Loi du 10 mai 1935 fixant la compétence du pouvoir exécutif en matière économique* (cf. la remarque de Georges Margue, rapporteur du projet de loi portant habilitation pour le Gouvernement [sic !] de réglementer en certaines matières (dossier parl. no 727), in : *Compte rendu de la Chambre des Députés du 6 janvier 1960 (10<sup>e</sup> séance)*, col. 266. G. Margue y retrace l'histoire des lois d'habilitation, de compétence resp. de pleins pouvoirs depuis 1915.

1935 l'« intérêt général », en 1939 en outre les circonstances internationales, en 1946 outre les intérêts économiques l'« état de nécessité consécutif à la guerre » ;  
 3) la formulation des *matières* dans lesquelles des règlements dérogatoires aux lois existantes sont permis (depuis 1915 principalement la matière économique) ; la loi de 1946 exclut de la réglementation d'exception « les matières réservées par la loi à la Constitution », ce qui inaugure une tradition maintenue dans les lois d'habilitations jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle.<sup>20</sup>

Le débat précédant le vote de la loi d'habilitation de 1960 a entre autres porté sur la constitutionnalité de ce type de lois. La Chambre a conclu que la loi d'habilitation ne constituait pas un abandon de compétences de la part du pouvoir législatif, qu'elle ne créait pas de compétence nouvelle et ne conférait aucune délégation de pouvoir à l'exécutif, *pourvu que les conditions énumérées dans la loi soient respectées*.<sup>21</sup>

Au fil du temps, l'« urgence » même invoquée pour faire des règlements dérogeant aux lois en vigueur est apparue comme pouvant conduire à des difficultés juridiques pour l'exécutif. En effet, l'« urgence d'une situation » ne risquait-elle pas de faire l'objet d'une contestation devant les tribunaux ?<sup>22</sup> Fallait-il donc l'inscrire dans la loi ou non ?

Alors que dans les lois d'habilitation de 1915 à 1946, l'urgence était sous-entendue, au vu des motifs et du fondement invoqués dans ces lois, à partir de la *loi d'habilitation du 24 décembre 1946* et jusqu'à la loi d'habilitation de 1974, les motifs ou le fondement de l'exercice des pouvoirs spéciaux ne sont plus nommés, et de ce fait *il ne s'y trouve plus aucune référence à une quelconque « urgence » à prendre de tels règlements*,<sup>23</sup> même si une telle « urgence » est tacitement admise, voire soulignée dans les commentaires et dans les avis.

À partir de 1975, la *condition de l'urgence*, par ailleurs réclamée par le Conseil d'État, est inscrite de manière explicite dans la loi annuelle d'habilitation,<sup>24</sup> mais par un tour d'adresse, le législateur a cru devoir parer à la « grande insécurité juridique » qu'aurait entraînée à son avis l'exigence d'une constatation d'urgence portant sur *l'état d'urgence* (c'est-à-dire l'urgence

---

<sup>20</sup> *Loi du 24 décembre 1946 portant habilitation pour le Gouvernement de réglementer certaines matières*, art. 1<sup>er</sup>, dernier alinéa : « Sont toutefois exceptées de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution, sauf le droit pour le Gouvernement d'abroger totalement ou partiellement les règlements promulgués en exécution de l'état de nécessité et des lois antérieures ci-dessus. »

<sup>21</sup> Compte rendu de la séance du 6 janvier 1960 (10<sup>e</sup> séance), col. 265-286

<sup>22</sup> au titre de l'article 95 de la Constitution

<sup>23</sup> « *Art. 1<sup>er</sup>*. Jusqu'au 31 décembre 1947 le Gouvernement est autorisé après avoir demandé l'avis du Conseil d'État et obtenu l'avis favorable de la Chambre des députés, par l'intermédiaire de sa Commission de travail : 1<sup>o</sup> à prendre des règlements d'administration publique, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, ayant pour objet des mesures d'ordre économique ; [...] »

<sup>24</sup> *Loi du 14 février 1975 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières*. « Art. 1<sup>er</sup>. [...] le Grand-Duc sera habilité jusqu'au 31 décembre 1975 à prendre, *en cas d'urgence constatée par Lui*, des règlements d'administration publique, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier. [...] » (*souligné* par la Ligue)

de la situation), qualifiée de *notion très [trop ?] élastique*, et a limité la condition inscrite dans la loi à l'*urgence de l'arrêté* même.<sup>25</sup>

Toujours à l'occasion du projet de loi d'habilitation pour 1975, le Conseil d'État a catégoriquement rejeté l'idée d'étendre l'octroi des pouvoirs spéciaux au domaine social, comme le demandait le Gouvernement.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Exposé des motifs du Projet de loi portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières, en date du 14 janvier 1975 (dossier parlementaire n° 1864, p. 951) ; v. aussi le débat en séance plénière du 23 janvier 1975, Compte rendu de la Chambre de la 38<sup>e</sup> séance, col. 2682-2717)

<sup>26</sup> L'argumentation du Conseil d'État mérite d'être citée in extenso :

*« Le Gouvernement voudrait y inclure les mesures d'ordre social. Il croit que les difficultés économiques de l'heure actuelle pourraient avoir des répercussions notamment d'ordre social et que l'habilitation du pouvoir exécutif devrait être étendue à ce domaine. Il est effectivement à redouter que les conséquences d'une certaine récession possible ne se fassent sentir sur le marché du travail et que des initiatives ne doivent être prises rapidement par les autorités pour en limiter les effets préjudiciables.*

*Néanmoins les données constitutionnelles empêchent l'octroi de pouvoirs spéciaux dans le domaine social. La Constitution est formelle. L'article 11 alinéa 4 ajouté par la loi du 21 mai 1948 déclare : "La loi garantit le droit au travail et assure à chaque citoyen l'exercice de ce droit".*

*L'alinéa 5 du même article, pareillement ajouté en 1948, dit : "La loi organise la sécurité sociale ... ". Le droit au travail comme la sécurité sociale sont donc des matières réservées à la loi. Il est impossible de les comprendre dans les pouvoirs spéciaux en raison de la limitation même formellement inscrite dans les différentes lois d'habilitation, d'après laquelle les matières réservées à la loi par la Constitution sont exceptées de la réglementation spéciale.*

*Le Conseil d'État est dès lors dans l'impossibilité d'accepter l'extension prévue au projet de loi. Basée sur une défense constitutionnelle, son opposition doit être formelle. »* (Avis du Conseil d'État du 16 décembre 1974, doc. parl. n° 1864, p. 947)

### 2.2.1.2 L'article 32, paragraphe 4 de la Constitution dans sa version actuelle (révision constitutionnelle du 19 novembre 2004)

Ainsi, tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, le vote des « lois d'habilitation » – un dispositif proche du modèle belge<sup>27</sup> – a déclenché de nombreuses discussions à la Chambre, tant sur l'extension de ces pouvoirs d'exception à certaines matières que sur les risques d'abus, qui *de facto* ne se sont jamais produits à un degré qui présentât un péril pour le fonctionnement de notre système démocratique.<sup>28</sup>

Par ailleurs ce *pensum* annuel, répétitif, embêtait quelque peu les députés, tout autant que le Conseil d'État, obligé tous les ans de produire un avis qui soit n'était qu'un clone de l'avis précédent, soit cherchait avec quelque peine à s'en distinguer.<sup>29</sup>

Mais le vote annuel de la loi d'habilitation avait aussi un **effet protecteur des libertés fondamentales**. Si un Gouvernement avait notoirement abusé de son droit à réglementer dans l'urgence, la Chambre aurait d'une part à chaque fois pu arrêter le processus, puisqu'elle était consultée, d'autre part elle n'aurait pas renouvelé son autorisation l'année d'après.

En outre il ne faut pas sous-estimer le poids symbolique du *rappel annuel*, à travers le vote d'une loi d'habilitation, que ces pouvoirs étaient *véritablement exceptionnels* et que la Chambre des Députés veillait garder la main sur ses prérogatives.

En 2004, nous assistons à un changement de paradigme. Profitant d'une redéfinition constitutionnelle générale du pouvoir réglementaire, devenue urgente après la création de la Cour constitutionnelle, la Chambre des Députés a décidé de mettre fin à la longue tradition des lois d'habilitation et d'inscrire les pouvoirs spéciaux du Grand-Duc dans la Constitution.

**Depuis la révision du 19 novembre 2004**, la Constitution luxembourgeoise contient en effet une disposition à l'article 32, paragraphe 4, permettant au pouvoir exécutif « *s'il y a*

<sup>27</sup> On notera toutefois que le dispositif constitutionnel belge est plus précis et qu'il encadre mieux le pouvoir exécutif amené à réglementer dans des circonstances extraordinaires. Les « pouvoirs spéciaux » font l'objet d'une « catégorie particulière de lois d'habilitation par lesquelles le législateur fédéral, en raison de circonstances exceptionnelles [...] autorisent temporairement le Roi à régler par des arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres des matières jusqu'alors réglées par le législateur » (Yves Lejeune : *Droit constitutionnel belge*. Bruxelles : Larcier, 2010, n° 518). Les conditions dans lesquelles ces pouvoirs spéciaux peuvent être exercés sont très strictes : à la fois les circonstances exceptionnelles, la durée de l'habilitation, les matières attribuées, les finalités et les objectifs, ainsi que la portée précise des mesures sont à considérer. En outre, ces pouvoirs spéciaux ne peuvent concerner que « des compétences que la Constitution n'a pas réservées en propre soit au législateur fédéral, soit aux autres autorités publiques » à quelque niveau que ce soit (fédéral, communautaire, régionale ou communal) (Yves Lejeune : *Le droit constitutionnel belge*, n° 518 et n° 520).

<sup>28</sup> Tous le partis politiques ont à tour de rôle refusé de voter la loi d'habilitation – au moment où ils étaient dans l'opposition.

<sup>29</sup> Même s'il fait l'impasse sur l'évolution tout de même réelle des formulations dans les lois d'habilitation successives depuis 1946, François Colling résume assez bien l'impression que pouvaient avoir les députés confrontés annuellement avec un projet de loi d'habilitation : « Wann een d'Texter noliest vun däer Loi habilitante, esou gesäit den Text vun der Regierung ëmmer d'selwecht aus. Beim Text vum Staatsrot gët et liicht Varianten, mä ech hun erausfond, dass en en Zyklus vu 4 Joër huet, fir dass et nët zevill opfällt. Der Kommissioun hire Bericht as natürléich ëmmer aneshtes, esou wéi dat sech gehéiert. Déi melangéiert verschidde Joër mateneen. Et ass och schwiereg fir all Joër ërem en neien Text ze fannen. »

*urgence, [de] prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes* ». <sup>30</sup>

En insérant ce paragraphe de *deux lignes* à l'article 32, la Chambre des Députés a importé dans la Constitution le « droit de nécessité » formulé précédemment des lois d'habilitation, *sans toutefois réaliser le moindre cadre constitutionnel formel des pouvoirs spéciaux*. C'est pourquoi, contrairement à ce que l'on pourrait croire, cette modification de la Constitution ne fait pas qu'entériner sur le plan constitutionnel la pratique séculaire des lois (annuelles) d'habilitation. En fait, le nouveau paragraphe 4 de l'article 32 constitue en 2004 dans la Constitution *un véritable saut quantique*, passé pratiquement inaperçu<sup>31</sup> : **la constitutionnalisation des pouvoirs spéciaux change en effet la donne dans la distribution des pouvoirs au sein de l'État luxembourgeois**.

Lors de l'élaboration de la *Loi du 19 novembre 2004*<sup>32</sup>, la Chambre des Députés, concentrée sans doute davantage sur son projet de donner un cadre constitutionnel au pouvoir réglementaire des membres du Gouvernement (« règlements ministériels ») et d'organismes professionnels ou d'établissements publics, s'est laissée entraîner par le Conseil d'État à adopter une disposition permettant au pouvoir exécutif en cas d'urgence de régler *en toute matière*, c'est-à-dire même dans les matières dites réservées.<sup>33</sup>

Il faut dire que la position du Conseil d'État dans son *Avis complémentaire* du 16 mars 2004 a de quoi étonner. En effet par le passé, cette institution a régulièrement insisté dans ses avis sur le fait que la loi d'habilitation devait permettre à l'exécutif de régler « *dans les domaines cruciaux explicitement précisés* »<sup>34</sup> et que la portée de cette autorisation était limitée dans le temps.<sup>35</sup> Par ailleurs le Conseil d'État n'a pas manqué de critiquer l'application

<sup>30</sup> Art. 32, paragr. 4 : « [...] 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. »

<sup>31</sup> À l'époque, la Ligue des Droits de l'Homme était en hibernation (elle n'a repris ses activités qu'en 2008) et les constitutionnalistes luxembourgeois étaient sans doute en vacances.

<sup>32</sup> Loi portant 1) révision des articles 11, paragraphe (6), 32, 36 et 76 de la Constitution ; 2) création d'un article 108bis de la Constitution

<sup>33</sup> Avis complémentaire du Conseil d'État (16/3/2004) : « À condition de limiter étroitement la durée de validité de ces règlements adoptés en cas de crise internationale et d'urgence, [le Conseil d'État] pourrait même approuver une extension de ce pouvoir réglementaire d'exception à toute matière, réservée ou non par la Constitution à la loi. » (Doc. parl. 4754<sup>5</sup>, p. 5).

<sup>34</sup> Avis du Conseil d'État du 19 novembre 1991 (doc. parl. no 3568, p. 3). V. aussi les avis du Conseil d'État du 7 novembre 1989 : « *pour une année dans le seul domaine économique et financier* » (doc. parl. no 3362, p. 3), du 4 décembre 1990 (« *Le pouvoir de régler, ayant pour objet des mesures d'ordre économique et social [sic !], étant limité par la loi à une année de calendrier ...* », doc. parl. no 3470(1)), etc.

<sup>35</sup> Voir ci-dessus, note 26. V. aussi l'avis du Conseil d'État du 18 janvier 1972 qui exprime son opposition à l'abandon de la limitation à un an des lois dites « *des pleins pouvoirs* » (doc. parl. no 1578, p. 1425). La Commission spéciale de la Chambre s'est ralliée à la position du Conseil d'État (*ibid.*, p. 1427). V. aussi l'avis du 4 décembre 1990 « *Le pouvoir de régler, ayant pour objet des mesures d'ordre économique et social [sic !], étant limité par la loi à une année de calendrier ...* » (doc. parl. no 3470<sup>1</sup>, p. 1), etc.

quelque fois cavalière de ces lois par le pouvoir exécutif.<sup>36</sup> Dès 1946, le Conseil d'État s'est étendu longuement sur la nécessité de limiter les moyens abandonnés à l'exécutif dans le cadre des pouvoirs spéciaux et a averti la Chambre des Députés de ne pas « abandonner au Gouvernement les matières dont la réglementation lui appartient en exclusivité ». En effet, « le législatif ne peut se dessaisir de ces matières, à moins de faillir à sa mission constitutionnelle ».<sup>37</sup>

À l'origine, le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle prévoyait d'exclure du pouvoir réglementaire visé à l'article 32, paragraphe 4, les matières réservées à la loi par la Constitution, à l'exception de celles ayant trait à la liberté du commerce et de l'industrie,<sup>38</sup> et il envisageait un certain nombre de conditions, certes mal rédigées, limitant ou encadrant le pouvoir réglementaire d'exception, dans l'esprit des dispositions limitatives contenues dans les lois d'habilitation.<sup>39</sup> Ces garde-fous que la Chambre avait prévu d'inscrire de manière explicite dans la Constitution ont été pour diverses raisons critiqués dans leur formulation par le Conseil d'État, et ils ont finalement été retirés par la Commission des Institutions qui n'a conservé que *la disposition limitant la durée de ces règlements d'exception à trois mois*.

---

<sup>36</sup> Ainsi en 1968, le Conseil d'État note au sujet du projet de loi d'habilitation de l'année qu' « il a dû observer que par le passé les conditions d'urgence sous-entendues dans la loi d'habilitation, ont trouvé **des interprétations plutôt abusives et que le caractère économique** [scil. la matière définie par la loi d'habilitation] **de certaines mesures était pour le moins mal défini** » (*Avis du Conseil d'État du 12 janvier 1968*, doc. parl. no 1293, p.1679). Dans son *Avis du 26 février 1970* sur la loi d'habilitation annuelle, le Conseil d'État réitère cette observation (doc. parl. no 1424, p. 1173). Toujours en 1970, le Conseil d'État n'hésite pas à qualifier les pouvoirs accordés au Gouvernement pendant la Première Guerre mondiale de « **pouvoirs dictatoriaux** », tout en reconnaissant « la nécessité d'une législation permettant l'intervention rapide et efficace du pouvoir exécutif en matière économique » (*ibid.*, p. 1172). Dans ce même avis, le Conseil d'État évoque (tout en l'écartant) **le risque d'une extension effective des pouvoirs du Grand-Duc** à travers l'extension des matières visées par la loi d'habilitation annuelle (*ibid.*, p. 1172)

<sup>37</sup> Avis du Conseil d'État du 15 janvier 1946 (doc. parl. N° 11, p. 98 et p. 97)

<sup>38</sup> Ce qui confirme qu'avec le nouveau paragraphe 4 de l'article 32, la Chambre avait principalement l'intention de faire dorénavant l'économie de la loi annuelle d'habilitation, et non pas celle de créer un dispositif d'état d'urgence à proprement parler.

<sup>39</sup> Texte du projet initial de la Commission des Institutions (modifiant initialement l'art. 36) :

« (4) En cas de crise internationale et s'il y a urgence le Grand-Duc peut prendre des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. Sont exclues de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution, à l'exception de celles ayant trait à la liberté du commerce et de l'industrie.

Ces mesures réglementaires, dont les conditions et modalités sont fixées par la loi, sont soumises à la Chambre des députés qui se prononce sur ces mesures dans les quarante jours de leur publication.

Si les règlements ne sont pas soumis à la Chambre des députés, si la Chambre ne se prononce pas dans les quarante jours ou si la Chambre les rejette, les règlements deviennent caducs pour l'avenir après le délai préindiqué.

Par dérogation à l'article 14 de la Constitution, ces règlements ne peuvent prévoir d'autres sanctions que des amendes pénales. » (doc parl. n° 47545, p. 1-2)

Dans le tout premier projet de 2002, la Commission avait également prévu l'exigence d'une approbation législative des règlements d'urgence dérogeant à des dispositions légales existantes. Le Conseil d'État a estimé qu'il risquait d'y avoir *confusion sur la nature du pouvoir réglementaire* et un *manque de délimitation entre les sphères d'action du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif* (*Avis du Conseil d'État du 19 février 2002*, doc. parl. n° 4754<sup>2</sup>, p. 4)



### 2.2.1.3 Les leçons à tirer d'un siècle de pouvoirs exceptionnels

Dans la pratique, le recours aux pouvoirs spéciaux octroyés par les lois d'habilitation, depuis 1915 jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle n'a jamais donné lieu à une *déclaration* explicite de *l'état d'urgence*, c'est-à-dire qu'aucun Gouvernement n'a jamais *déclaré* que le moment était venu où *pendant un laps de temps déterminé* il faudrait recourir aux pouvoirs spéciaux. A fortiori le Luxembourg n'a jamais, semble-t-il, effectué d'*information au Secrétaire général du Conseil de l'Europe* au sujet d'une telle « déclaration » au titre de l'article 15 paragr. 3 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.<sup>40</sup> Les règlements pris en application de ces lois d'habilitation l'ont tout simplement été après consultation du Conseil d'État et de la Chambre, comme le prévoyaient les textes, et munis d'un préambule justificatif.<sup>41</sup>

En fait, ni les lois de compétence ou d'habilitation, ni l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution dans sa version de 2004 n'envisagent un « état d'urgence » au sens propre, c'est-à-dire d'un « régime [juridique] spécial, dilatant les pouvoirs de police *lato sensu* des autorités civiles de l'État et comprimant les libertés publiques », en cas d'urgence et de circonstances de péril imminent « pour l'ensemble ou une partie significative de la collectivité »,<sup>42</sup> et *proclamé* en cas de carence des moyens *ordinaires* de gouvernement.<sup>43</sup>

Par contre, bien que l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution (version de 2004) apparaisse sous un certain aspect plus restrictif que la procédure annuelle de la loi d'habilitation,<sup>44</sup> dans la mesure où contrairement à ces lois d'habilitation, il définit des

<sup>40</sup> « Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application. » (CEDH art. 15 paragr. 3)

<sup>41</sup> On notera qu'il ne faut pas confondre 1) la période de l'état d'urgence, 2) la période pendant laquelle des règlements peuvent être pris en vertu des pouvoirs spéciaux (lois d'habilitation) et 3) la période pendant lesquels ces règlements sont d'application (même si le projet actuel de révision de l'article 32, paragraphe 4 prévoit de faire coïncider la fin de la période d'état d'urgence et celle de la validité des règlements pris dans l'urgence).

<sup>42</sup> Selon la définition proposée par François Saint-Bonnet: article « état d'urgence », in *Dictionnaire des Droits de l'Homme*. Paris : Presses univ. de France, 2008, p. 390 ; v. aussi François Saint-Bonnet : *L'état d'exception*. Paris : Presses univ. de France, 2001 (en particulier l'introduction, p. 1-42).

<sup>43</sup> Dans le cas contraire, il faudrait admettre que depuis 1915, et surtout depuis la fin des années 30, le Luxembourg a vécu la plupart du temps (d'année en année, au gré des lois d'habilitation annuelles, entre 1946 et 2003, et depuis 2004 de manière continue en vertu de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution) *de jure* dans une sorte d'état d'urgence permanent non déclaré, c'est-à-dire dans un état où à tout moment le Gouvernement pouvait faire des règlements dérogeant aux lois en vigueur, du moins dans certaines matières, principalement en matière économique, puis plus tard également en matière financière, avant que l'inscription en 2004 du pouvoir réglementaire d'exception dans la Constitution étende celui-ci à toutes les matières. *De facto*, il s'agissait bien entendu d'un état d'urgence « very light », dans la mesure où le Gouvernement n'a que très rarement fait usage de son pouvoir d'exception et qu'à quelques rares exceptions près, dans l'immédiat après-guerre – peut-être pourrait-on citer les arrêtés du 11 août 1944 et du 28 octobre 1944 comme exemples de mesures créant des droits plus étendus – les règlements pris n'ont jamais créé de pouvoirs à proprement parler exorbitants.

<sup>44</sup> C'est ce que note le Conseil d'État dans son *Avis complémentaire* du 16 mars 2004 (doc. parl. 4754<sup>5</sup>, p. 4)

conditions strictes (*crise internationale* et *urgence*<sup>45</sup>) conditionnant ce pouvoir réglementaire d'exception, par son caractère laconique (et donc ouvert à une très large interprétation) et du fait que le pouvoir réglementaire d'exception s'étend désormais à toutes les matières, sans excepter celles réservées par la Constitution à la loi, *la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004 ouvre en quelque sorte la boîte de Pandore d'où risque de s'échapper, surtout avec la proposition de révision actuelle, une véritable bombe à retardement constitutionnelle.*

Au vu de la pratique réglementaire d'exception basée sur les lois d'habilitation de 1946 à 2003, ainsi qu'au vu des quelques règlements pris depuis 2004 sur base de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution en vigueur, la Ligue se demande s'il ne faudrait pas impérativement *distinguer plusieurs niveaux dans l'appréciation des circonstances pouvant conduire à la prise de règlements d'exception.*

En effet, le recours aux dispositions des lois d'habilitation observé depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale ne correspond en rien à ce qui se passe dans d'autres pays lorsque l'« état d'urgence » ou l'« état d'exception » est proclamé. Jamais dans l'histoire du Grand-Duché, un Gouvernement ne s'est retrouvé dans une situation où l'a été la France pendant la guerre d'Algérie, ou au lendemain des attentats de Paris de janvier et de novembre 2015. En tout cas jamais à ce jour un Gouvernement luxembourgeois n'a été amené à prendre des règlements d'exceptions aussi préjudiciables aux droits fondamentaux d'un nombre non négligeable de personnes, comme cela a été le cas à plusieurs reprises en France, pays dont il semble que les responsables politiques du pays s'inspirent quand ils plaident pour une extension de la possibilité de recourir à des pouvoirs spéciaux, tant au regard des circonstances invocables qu'au regard des matières.

Ce qui est particulièrement gênant dans l'article 32, paragraphe 4 actuel,<sup>46</sup> c'est justement la largeur du spectre d'événements que cet article prétend couvrir dans un paragraphe de deux lignes.<sup>47</sup>

Quelles que soient les atteintes aux droits fondamentaux qu'un règlement d'exception d'ordre économique ou financier pourrait entraîner, on ne peut pas les mettre sur le même

---

<sup>45</sup> On notera au passage que dans l'article 32, paragraphe 4 la nature de l'urgence envisagée a changé par rapport à celle visée dans les lois d'habilitation. Il ne s'agit manifestement plus de l'*urgence de l'arrêté* (v. ci-dessus, note 25), mais bien de l'*urgence de la situation*, ce qui ne manquera pas tôt ou tard de faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle.

<sup>46</sup> Et davantage encore dans le projet de modification présenté par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

<sup>47</sup> « Dès lors que les pouvoirs exceptionnels sont constitutionnalisés, il apparaît indispensable que, d'une part, une distinction très nette soit faite entre situation normale et situation exceptionnelle et d'autre part, que plusieurs types de situations exceptionnelles soient définies dans le même document constitutionnel. Sans ces distinctions, la constitutionnalisation des pouvoirs exceptionnels apparaît peu viable. » (Lauréline Fontaine : « *La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? L'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX<sup>e</sup> siècle* », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* (CRDF, n° 6, 2007, p. 45)

plan que les atteintes à des droits fondamentaux absolument indérogeables<sup>48</sup> qui pourraient découler de l'application d'un règlement d'exception touchant à la sécurité de l'État et des citoyens, par exemple en cas de menace terroriste grave.

En transférant en 2004 le dispositif des pouvoirs spéciaux de la loi d'habilitation annuelle à la Constitution, on a touché par ailleurs à un équilibre des pouvoirs constitutionnels fort complexe, sans prendre toutes les précautions qui auraient dû s'imposer dans une démocratie parlementaire. En transformant à nouveau et en complétant ce nouveau dispositif aujourd'hui, il faut veiller à ce que cette nouvelle modification ne fasse pas courir le risque de déstabiliser davantage encore le système de distribution des pouvoirs défini dans la Constitution.

Le peu de recul que nous avons par rapport à la révision de 2004 de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution ne permet pas encore de mesurer toutes les conséquences qui pourraient découler d'une application très large de ces dispositions, mais la formulation actuelle de cet article ne prévient malheureusement pas les pires dérives imaginables.<sup>49</sup>

Une révision de l'article 32, paragraphe 4 devrait donc comporter un certain nombre de dispositions qui manquent dans la version actuelle :

- une disposition introduisant une **gradation des situations d'exception** et parallèlement des **niveaux de compétences octroyées au pouvoir exécutif**
- une disposition concernant la **déclaration** de l'état d'urgence et une disposition permettant au pouvoir exécutif de **prendre une mesure réglementaire singulière** (unique) **dérogeant à la législation en vigueur sans déclaration de l'état d'urgence**.
- une disposition concernant la **protection de la Constitution**
- une disposition **garantissant le respect des droits fondamentaux** et la **proportionnalité** des mesures réglementaires dérogeant à la législation en vigueur (problème de la co-constitutionnalisation des droits fondamentaux et des pouvoirs d'exception)
- une disposition **encadrant le pouvoir d'appréciation** de la situation **exercé par le Grand-Duc**
- des précisions sur la **nature des règlements d'exception** et leur possible contrôle juridictionnel

---

<sup>48</sup> Au sens la *Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*, art. 15, paragr. 2 et les Protocoles additionnels 6 et 7

<sup>49</sup> Comme en vient à conclure Raymond Carré de Malberg dans une longue note consacrée à l'arrêt de la Cour pénale du Tribunal fédéral suisse du 14 décembre 1915 portant sur l'exercice des « pleins pouvoirs » accordés par l'Assemblée fédérale du 3 août 1914 au Conseil fédéral, la question des pleins pouvoirs est d'abord *une question d'ordre politique plutôt que juridique*, et dès lors, il serait en définitive *très difficile d'échapper à la logique brutale de la formule « Nécessité n'a point de loi »* qui a fini par prévaloir pendant la Première Guerre mondiale, même dans un pays aussi sensible aux droits des citoyens et de leur représentation parlementaire que la Suisse (*Contribution à une théorie générale de l'État*, t. I, p. 610-623 – note 24).

### 2.2.1.3.1 *La nature des règlements d'exception et leur contrôle par la Cour constitutionnelle*

Une des questions qui se posent à propos des règlements pris en vertu de l'urgence d'après l'article 32.4 de la Constitution est celle de leur *nature*.

À l'époque des lois d'habilitation, ce type de règlement était pris sur la base d'une loi – la loi d'habilitation.<sup>50</sup> Selon l'art. 95 de la Constitution, les tribunaux n'appliquent les règlements que dans la mesure où ils sont conformes aux lois.<sup>51</sup> Les règlements faits avant 2004 en application de la loi d'habilitation tombaient bien entendu sous cet article. En particulier, les juridictions étaient investies du pouvoir de vérifier si une telle disposition réglementaire était conforme à la loi en ce qu'elle rentre « dans le cadre et dans les limites de la délégation conférée au pouvoir exécutif par la loi d'habilitation ».<sup>52</sup>

Mais qu'en est-il des règlements d'exception pris par le Grand-Duc en vertu de l'article 32, paragraphe 4 *à partir de 2004* ?

Dans son *avis* sur le projet de révision de 2004, le Conseil d'État estime que ces règlements continuent à être soumis au contrôle incident des tribunaux en vertu de l'article 95 de la Constitution, une manière de voir à laquelle adhère la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle dans son exposé des motifs du projet de révision sous examen.<sup>53</sup>

La Ligue des Droits de l'Homme s'interroge sur la pertinence, sinon sur la portée de cette affirmation du Conseil d'État.

---

<sup>50</sup> Le rapporteur de la loi d'habilitation de 1960, Georges Margue, rappelle que c'était bien le sens de la loi annuelle d'habilitation que de remplir cette condition :

« [quand] la matière n'est pas encore réglée par une loi, on ne peut pas faire d'arrêtés. On l'a bien fait dans le temps et il paraît qu'avant la modification constitutionnelle de 1919 c'était possible, parce que les pouvoirs du Grand-Duc étaient plus étendus à cette époque, mais aujourd'hui la jurisprudence et la doctrine sont d'accord qu'on ne peut pas faire d'arrêtés là où il n'y a pas encore de loi de base.

A ceci la loi de plein pouvoir entend porter remède pour les matières qu'elle vise. Le principe reste sauf, on ne peut faire de règlements d'exécution que s'il y a une loi de base. Mais ici la loi de base, c'est la loi de plein pouvoir. » (*Compte rendu des débats du mercredi, 6 janvier 1960 (10<sup>e</sup> séance)*, col. 268)

<sup>51</sup> « Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois »

<sup>52</sup> Cour (cass.), 20 janvier 1983, Pas. 25, p. 401 (cité d'après le *Code administratif* – 2007/A – Vol. 1, *Cours et tribunaux – Jurisprudence*, p. 106, col. 2). Dans un arrêt du 17 octobre 1945 la Cour supérieure de Justice avait fondé la légalité des mesures réglementaires d'exception sur l'« **impérieuse nécessité d'assurer la régularité et la continuité des services publics** », toutefois ces arrêtés étaient pris justement sur base d'une loi habilitante qui fondait leur légalité – condition disparue en 2004. Par ailleurs, pas plus que celles de l'actuel texte de la Constitution, les dispositions prévues au nouveau paragraphe 4 de l'article 32, ne viseront qu'à assurer que « la régularité et la continuité des services publics ». En 1946, le Conseil d'État avait partagé « entièrement l'avis de la Cour de Cassation » (*Avis du Conseil d'État du 15 janvier 1946*, doc par. N° 11, p. 99).

<sup>53</sup> « Le Conseil d'État 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. 47545) 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.** » (*Projet de proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, exposé des motifs*, p. 3) (texte souligné par la Ligue).

S'il est vrai qu'il revient à la juridiction administrative d'examiner la légalité des règlements, la « légalité » des règlements d'exception est non seulement indissociable de leur « constitutionnalité », on peut sans doute même affirmer que l'une recouvre l'autre. **Statuer sur les principes juridiques gouvernant un règlement pris au titre de l'article 32, paragraphe 4 revient à statuer sur sa constitutionnalité.** Dès lors, et en l'absence d'une jurisprudence à ce jour,<sup>54</sup> il faut se demander si, quoi que dise la loi au sujet de la compétence de la **juridiction administrative**,<sup>55</sup> celle-ci n'est pas **considérablement limitée au regard des règlements d'exception relevant de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution.**

En tout état de cause, il ne revient en effet pas à la juridiction administrative de se prononcer sur la constitutionnalité d'un règlement.<sup>56</sup> L'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle dispose en effet que « *Lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, celle-ci est tenue de saisir la Cour Constitutionnelle* ».

Ainsi c'est la Cour Constitutionnelle qui est amenée à examiner la conformité d'une *loi* à la Constitution lorsqu'elle est saisie d'une telle question par une juridiction de l'ordre judiciaire ou administratif. **Mais la Cour Constitutionnelle elle-même est incompétente pour statuer sur la conformité d'un règlement grand-ducal à la Constitution,**<sup>57</sup> et donc aussi incompétente pour apprécier la conformité d'un *règlement d'exception* avec la Constitution.

Il convient d'ailleurs de noter que dans le passé, et de manière récurrente, la Cour supérieure de Justice et le Conseil d'État ont exclu tout contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des arrêtés (règlements) pris en exécution d'une loi habilitante.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Jusqu'à juillet 2014 l'exécutif n'a eu que deux fois recours à l'article 32, paragraphe 4, à savoir avec *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 *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. V. le *Guide pratique de la procédure législative et réglementaire* (2015), p. 87

<sup>55</sup> *Loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif*, article 1<sup>er</sup> paragr. 1 : « Le tribunal administratif statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, *contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements.* » (*souligné par la Ligue*)

<sup>56</sup> « [...] les tribunaux ne sont pas compétents pour examiner la constitutionnalité des mesures réglementaires » (Marc Feyereisen et Brigitte Louise Pochon : *L'État du Grand-Duché de Luxembourg*. Windhof : Promoculture-Larcier, 2015, p. 84

<sup>57</sup> Trib. adm. 28 octobre 1998, n°10589 du rôle, Pas. adm. 2015, V° Lois et Règlements, n°70

<sup>58</sup> Cour, 6 mars 1948, Pas. 14, p. 362 ; Cour, 26 octobre 1955, Pas. 16, p. 397 ; Cour, 25 janvier 1958, Pas. 17, p. 248 ; Conseil d'État, 4 août 1962, p. 7. On relèvera que si longtemps la Cour aussi bien que le Conseil d'État ont affirmé *le caractère de véritable loi* que prenaient de tels règlements (ou du moins certains d'entre eux), la position du Conseil d'État a évolué d'une manière remarquable à la veille de la révision constitutionnelle de 2004, puisque dans son avis du 19 février 2002, il souligne que « **Les règlements à prendre sur base de la loi d'habilitation conservent dès lors leur caractère réglementaire et ne constitueront que des actes normatifs de caractère subalterne** » (doc. parl. 4754<sup>2</sup>, p. 4)

Si l'on peut éventuellement accepter que la *déclaration de l'état d'urgence* échappe au contrôle juridictionnel, dans la mesure où il peut être considéré comme « acte de Gouvernement soustrait à toute contestation »<sup>59</sup> et que par ailleurs il existe un contrôle parlementaire, **la nécessité d'un contrôle juridictionnel des actes et mesures qui suivent la déclaration de l'état d'urgence est aujourd'hui généralement admise.**<sup>60</sup>

La réaction *politique* à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 108/13 du 29 novembre 2013 fait apparaître, dans une matière très proche de celle qui est l'objet du présent avis, toute l'importance d'un contrôle juridictionnel du pouvoir réglementaire d'exécution visé à l'article 32 paragraphe 3 à travers le contrôle de la constitutionnalité des lois, et le danger que courent les droits fondamentaux et les libertés publiques lorsque la Constitution ne détermine pas avec précision les limites de l'exercice d'un pouvoir.<sup>61</sup>

Le contrôle de la constitutionnalité de mesures réglementaires prises en l'absence de loi ou contre les dispositions légales en vigueur, dans une situation de crise, donc de tension et peut-être dans la précipitation<sup>62</sup> apparaît encore plus nécessaire que celui de l'application quotidienne, en temps normal, de lois votées par la Chambre des Députés.

La Ligue se demande par ailleurs s'il ne conviendrait pas de désigner ces mesures prises au titre de l'article 32, paragraphe 4 autrement que par le nom de « règlement », ce terme étant réservé dans la tradition juridique luxembourgeoise aux règles juridiques émises en présence d'une base légale,<sup>63</sup> ce qui n'est pas le cas à proprement parler des mesures réglementaires visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> du projet en examen. Ces mesures s'apparentent davantage au type de l'**ordonnance**, et la Ligue se demande s'il ne faudrait pas désigner ainsi les « mesures réglementaires » prises dans le cadre de l'état d'urgence.

---

<sup>59</sup> Jean Gicquel : « Les états de nécessité », in *Droit constitutionnel et droits de l'homme. Rapports français au II<sup>e</sup> Congrès Mondial de l'Association Internationale de Droit constitutionnel*. Paris – Aix-en-Provence, 31 août – 5 septembre 1987. Paris : Economica, 1987, p. 183. Gicquel se réfère à l'arrêt du Conseil d'État (France) du 2 mars 1962. On notera toutefois qu'il y a des pays dont la constitution prévoit le contrôle juridictionnel de l'acte même de déclaration de l'état d'urgence, p. ex. l'Allemagne et éventuellement l'Espagne (v. Ergun Özbudun : « Pouvoirs d'exception et contrôle juridictionnel », in *Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence*. Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 1997, p. 19)

<sup>60</sup> V. Jean Gicquel : « Les états de nécessité », p. 183-184. Ergun Özbudun : « Pouvoirs d'exception et contrôle juridictionnel », spécialement p. 17-21.

<sup>61</sup> V. l'*Avis II/18/2016* de la Chambre des salariés du 16 février 2016 sur le projet de révision de l'article 32 paragraphe 3 de la Constitution. La Ligue des Droits de l'Homme ne peut que s'inquiéter de ce projet d'allègement des conditions dans lesquelles le Gouvernement pourra exercer le pouvoir réglementaire.

<sup>62</sup> B. Ackerman décrit très bien cette probable précipitation au début d'un état d'urgence, avec tout ce qu'elle risque d'entraîner comme atteintes aux droits fondamentaux : « [...] especially in the beginning, the security services will be striking out blindly. After all, if they had been on top of the conspiracy, they would have intervened beforehand. [...] Given the virtual certainty of massive error, the Executive will be tempted to keep secret all information concerning the particular injustices that are the inevitable consequence of emergency dragnets. » (« Emergency Constitution », in: *The Yale Law Journal*, vol. 113, p. 1050)

<sup>63</sup> V. Marc Besch : *Traité de légistique formelle*, p. 121

Devant ces problèmes que pose de toute évidence la nature des mesures réglementaires prises au titre de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, la Ligue des Droits de l'Homme souhaite vivement que le législateur mène une réflexion approfondie sur les moyens qu'auront les tribunaux et en particulier la Cour constitutionnelle d'exercer leurs prérogatives de contrôle et d'application de ces mesures réglementaires d'urgence et elle propose que la Chambre sollicite, si ce n'est déjà fait, l'avis des Cours.

La Ligue estime que s'il apparaissait, comme elle le craint, que le contrôle juridictionnel des règlements pris dans le cadre de l'état d'urgence s'avère insuffisant, voire impossible, il serait impératif que la Chambre des Députés complète l'article 32, paragraphe 4 en conséquence, et qu'il procède le cas échéant par la même occasion à la révision des articles 95 et 95ter de la Constitution.

Enfin, un des soucis majeurs des auteurs des premières lois de compétence (avant 1946) a été de toujours bien encadrer les sanctions contre ceux qui contreviendraient aux règlements d'exception, en application du principe « pas de peine sans loi ». Il va de soi que certains règlements d'exception pris au titre de l'article 32, paragraphe 4 n'auront de sens que si les contrevenants peuvent être sanctionnés.

Dans le premier projet d'insertion d'un paragraphe sur les pouvoirs spéciaux dans la Constitution en 2001 (à l'époque à l'article 36), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait prévu un alinéa à ce sujet : « *Par dérogation à l'article 14 de la Constitution, ces règlements ne peuvent prévoir d'autres sanctions que des amendes pénales* ». Pour des raisons de cohérence constitutionnelle, le Conseil d'État s'est déclaré défavorable à cet alinéa et la Chambre des Députés a suivi cet avis.<sup>64</sup>

La Ligue des Droits de l'Homme se demande cependant s'il ne serait pas souhaitable de réexaminer la question, alors que le champ des circonstances dans lesquelles le nouveau projet de révision envisage de permettre les pouvoirs exceptionnels est considérablement élargi et qu'il serait bon *d'éviter un double risque* : du point de vue du pouvoir exécutif celui de ne pas disposer de moyens de sanction en cas de non observation des dispositions d'un règlement d'urgence, mais aussi du point de vue du citoyen celui d'un détournement d'autres dispositions pénales pour forcer l'application des dispositions d'un règlement n'ayant lui-même pas de « force coercitive ».

---

<sup>64</sup> « Dans les conditions données, le Conseil d'Etat conclut que, pour les raisons juridiques impérieuses ci-avant déduites, il faut abandonner l'objectif d'accorder au pouvoir réglementaire d'exception la compétence propre de prévoir des amendes pénales. En pratique, cet abandon ne devrait pas s'avérer trop lourd de conséquences alors qu'il ne faudrait pas en l'espèce se faire trop d'illusions sur le caractère dissuasif de simples amendes, sanctions somme toute symboliques au regard des hypothèses visées. » (*Avis complémentaire du Conseil d'État du 16 mars 2004*, doc. parl. n° 4754<sup>5</sup>, p. 7)

### 2.2.1.3.2 *L'étendue réelle des compétences du chef de l'État*

Depuis la révision de l'article 34 de la Constitution en 2009, la participation origininaire du chef de l'État au *pouvoir législatif* a été considérablement réduite – elle se limite à la promulgation des lois.<sup>65</sup>

Dans l'optique du rééquilibrage constitutionnel sous-jacent à la révision de l'article 34 en 2009, la formulation de l'article 32, paragraphe 4 actuel, qui accroît le *pouvoir exécutif* attribué nominalement au Grand-Duc, et a fortiori le projet actuel d'extension des dispositions de cet article de la Constitution apparaît d'une certaine manière comme anachronique, pour ne pas dire exorbitant, et en tout cas contraire à l'esprit de la grande réforme constitutionnelle en préparation.<sup>66</sup> Tel que le texte du projet se présente, il n'est en effet pas exclu que le Grand-Duc puisse refuser de prendre une mesure réglementaire au titre de l'alinéa 1<sup>er</sup> et bloquer ainsi l'action du Gouvernement dans une situation justifiant l'état d'urgence. D'un autre côté, il n'est pas tout à fait exclu que le chef de l'État s'autorise de l'article 32, paragraphe 4 pour prendre *de sa propre initiative* des mesures réglementaires dérogeant à la législation en vigueur.

On a vu<sup>67</sup> que depuis la loi d'habilitation de 1999, les conditions d'une *délibération du Gouvernement en conseil* et celle du *contreseing d'un membre du Gouvernement* ont disparu des modalités d'exercice du pouvoir d'exception inscrites dans le texte de la loi. Les motifs de cette « simplification » de la loi d'habilitation ont aussi prévalu lors de la conception du nouveau paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution, en 2004.

Cependant la formalité (désormais simplement sous-entendue à l'article 32, paragraphe 4) selon laquelle toute affaire soumise au Grand-Duc (pour décision) doit être délibérée en Conseil de Gouvernement relève d'un simple arrêté royal grand-ducal (du 9 juillet 1857) reposant sur les dispositions de l'article 76 de la Constitution qui dispose sans autre précision que « Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement », ce qui du point de vue du droit constitutionnel permettrait au Grand-Duc de modifier ou d'abolir cette formalité à tout moment.<sup>68</sup> La Ligue craint que *l'absence* à l'article 32, paragraphe 4 de la

---

Quant à la précision que les règlements devraient être pris 'sous le contreseing d'un Membre du Gouvernement', elle est redondante au vu de l'article 45 de la Constitution qui prévoit que 'Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable'. » (*Avis du Conseil d'État du 8 décembre 1998*, doc. parl. n° 4488<sup>1</sup>, p. 3). La commission parlementaire s'étonne que cette remarque du Conseil d'État, alors qu'il n'avait pas fait état du problème lors des (nombreuses) précédentes lois d'habilitation, mais elle entérine la demande de modification de la haute autorité (*Rapport de la Commission juridique du 9 décembre 1998*, doc. parl. n° 4488<sup>1</sup>, p. 6)

<sup>65</sup> *Loi du 12 mars 2009 portant révision de l'article 34 de la Constitution* : « Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. »

<sup>66</sup> Dossier parlementaire n° 6030

<sup>67</sup> ci-dessus, p. 11

<sup>68</sup> D'une certaine manière on pourrait dire que l'article 32, paragraphe 4, tant dans sa forme actuelle dans celle prévue par le projet de modification de sous examen, rend l'article 76 de la Constitution *exorbitant*, parce qu'il permet de *prendre cet article à la lettre*.



*condition d'une délibération du Gouvernement en conseil avant toute prise de mesure réglementaire d'exception traduite une ignorance de la hiérarchie des normes.*

La *Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution* (dossier parl. 6030) prévoit de mettre fin à l'archaïsme de l'article 76 actuel. Le *nouvel article 86 prévu* devrait être libellé comme suit : « Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat. Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. »<sup>69</sup>

La Ligue se demande si pour la détermination des pouvoirs réglementaires spéciaux, qui d'une certaine manière représentent de toute façon une exception constitutionnelle dans le sens fort, car leur organisation *déroge à d'autres dispositions de la Constitution*, le législateur ne devrait pas assigner dès à présent un rôle explicite au Gouvernement dans le déclenchement de l'état d'urgence et dans l'exercice de ces pouvoirs (fût-ce à l'arrière-plan pour des raisons formelles liées à la Constitution actuelle),<sup>70</sup> quitte à s'éloigner du dispositif constitutionnel de l'article 76 actuel de la Constitution, sachant que de toute façon, la Constitution à venir fixera une nouvelle architecture du pouvoir exécutif.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Texte coordonné du de la *Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution*, en date du 18 septembre 2014 (transmis à la Ligue)

<sup>70</sup> Le Luxembourg suivrait ainsi de plus près la recommandation du *Committee of the Enforcement of Human Rights Law* (1985) qui réserve le droit de déclarer l'état d'urgence aux autorités « démocratiquement constituées » : « In every democratic system, the declaration of a state of emergency is primarily a function of the political organs, namely the legislature and the executive. These organs are the ones which are in a position to make appropriate assessment of facts relevant to national security and the dimensions of the public danger. **A declaration of emergency by any authority other than the democratically constituted political organs is a departure from this basic norm**, e.g., the declaration of emergency by an authority which has come into existence by usurpation of state powers by extra-constitutional means. » (**passage souligné par la Ligue**). Loin de vouloir dénier au Grand-Duc la constitutionnalité de sa fonction, comme pourrait le laisser entendre la fin de la citation du *Committee of the Enforcement of Human Rights Law* qui ne semble pas prendre en compte le modèle de la monarchie constitutionnelle, la Ligue tient seulement à rappeler l'importance que doit revêtir la *responsabilité politique* de l'autorité qui déclare l'état d'urgence (à savoir ses obligations de mandataire face à ses mandants dans un système démocratique). V. *Committee of the Enforcement of Human Rights Law. International Committee Reports and Short Summaries of Working Sessions. Report of the Committee "Minimum standards of Human Rights Norms in a State of Exception"*, in: *Report of the Sixty-first Conference Held in Paris, August 26<sup>th</sup> to September 1<sup>st</sup>, 1984*. London, 1985, p. 59) ( **cité dans la suite du présent avis comme Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency**)

<sup>71</sup> Si l'on admet en effet que la future Constitution traduira davantage la réalité de l'exercice du pouvoir exécutif dans une démocratie parlementaire du XXI<sup>e</sup> siècle, en soulignant le caractère essentiellement symbolique des pouvoirs du chef de l'État, le renforcement de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution tel qu'il est prévu risque de rendre possible une situation dans laquelle un Gouvernement se cacherait derrière la personne du Grand-Duc pour agir contre les droits fondamentaux et les libertés publiques. Les exemples de l'Italie fasciste (entre 1922 et 1943) et de la Thaïlande contemporaine montrent comment un chef de l'État auquel la Constitution accorde un pouvoir important, mais tout théorique, peut être pris en otage par un gouvernement dictatorial. La Constitution luxembourgeoise ne doit faire l'impasse sur l'*improbable*, elle doit rendre ce genre de situation *impossible*, en fixant de manière absolument univoque les obligations découlant pour chacun des acteurs dans une situation d'état d'urgence et de recours aux pouvoirs spéciaux.

### ***2.3 Lecture du texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle***

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a souligné lors de la réunion de la commission du 9 décembre 2015, qu'« on pourrait s'inspirer du mécanisme inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, il serait indiqué de consulter l'avis n° 359 / 2005 de la Commission de Venise sur la protection des droits de l'homme dans les situations d'urgence ».<sup>72</sup>

Pour ce qui est du mécanisme inscrit dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), il ne s'agit pas de « s'en inspirer », mais tout simplement d'en *appliquer les dispositions de l'article 15 sur l'état d'urgence*. Ces dispositions n'ont pas besoin d'être répétées dans la Constitution luxembourgeoise, puisque le Luxembourg a ratifié la CEDH et les Protocoles additionnels 6 et 7 qui fixent les droits fondamentaux non dérogeables en cas d'état d'urgence. Pour le reste, le texte du projet de révision de l'article 32, paragraphe 4 ne s'inspire pratiquement pas des recommandations de la Commission de Venise, pas plus que des « standards minimums » énoncés dès 1984 lors de la 61<sup>e</sup> Conférence par le « Committee of the Enforcement of Human Rights ».<sup>73</sup>

La Ligue souhaiterait qu'un alinéa de l'article 32, paragraphe 4 rappelle que **les mesures réglementaires prises dans le cadre de l'état d'urgence, même dérogatoires à la loi (luxembourgeoise) en vigueur, ne peuvent pas contrevenir aux traités et conventions internationales ratifiés par le Luxembourg**.<sup>74</sup>

Si l'on ne peut que saluer les garanties que les alinéas 3 et 4 mettent en place, des dispositions qui consacrent des prérogatives essentielles de la Chambre des Députés, elles sont non seulement insuffisantes, mais surtout, elles ne s'insèrent pas dans un **mécanisme général protecteur des droits fondamentaux que les citoyens sont en droit d'attendre d'un article de la Constitution déterminant les conditions d'un état d'urgence** qui par essence ne pourra qu'aller de pair avec une suspension d'un certain nombre de dispositions légales caractéristiques de l'État de droit. On n'insistera donc jamais assez sur **l'importance d'une formulation précise de toutes les dispositions**

---

<sup>72</sup> Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et Commission juridique : *Procès-verbal de la réunion du 9 décembre 2015*, p. 6 (doc. P-2015-O-J-09-01)

<sup>73</sup> *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, p. 56-97

<sup>74</sup> Il s'agit du principe de compatibilité qui veut que l'exercice des pouvoirs d'exceptions ait lieu dans le respect des obligations internationales de l'État qui a proclamé l'état d'urgence. V. Jan Kolasa : « Les règles applicables aux pouvoirs d'exception dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. In : *Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence. Actes du Séminaire UniDem organisé à Wrocław (Pologne) du 3 au 5 octobre 1996*. Éd. Commission européenne pour la démocratie par le droit. (Coll. Science et technique de la démocratie ; n° 17). Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 1997, p. 128. V. aussi *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency. Section B*, commentaire, p. 66

**nécessaires à un déroulement de l'état d'urgence dont la finalité ne doit jamais s'écarter des principes énoncés dans la Constitution.**

La Ligue des Droits de l'Homme souhaite attirer l'attention du législateur sur les points suivants :

**1) La Constitution doit énoncer les principes de fonctionnement des pouvoirs d'exception et les garanties qui les accompagnent.**

2) Le texte ne prévoit pas que l'exécutif soit obligé, avant de prendre des mesures réglementaires dérogeant à la législation en vigueur ou de déclarer l'état d'urgence, de constater une « **carence (effective) du pouvoir législatif** » justifiant une « délégation des pouvoirs strictement limitée quant à la durée et quant à son objet ». On ne peut ici que rappeler la remarque judicieuse de la Commission juridique de la Chambre des Députés dans son Rapport sur le projet de loi d'habilitation de 1990 : « Pour qu'une loi d'habilitation soit valable, il faut généralement qu'on soit en présence d'une carence du moins relative du pouvoir législatif »<sup>75</sup>

3) Un tel constat du caractère exceptionnel de la situation, de l'urgence à agir et de la carence du pouvoir législatif devrait s'exprimer dans une **déclaration explicite de l'état d'urgence**, une des recommandations du *Committee of the Enforcement of Human Rights Law*.<sup>76</sup>

Il y a d'ailleurs dans le projet de révision de l'article 32 paragr. 4 une véritable inconséquence : le texte évoque à l'alinéa 2 la « *fin de l'état d'urgence* », mais ne dit mot sur un *commencement* de cet état – à moins de faire débiter l'état d'urgence avec le premier

<sup>75</sup> *Discussion générale*, in : *Rapport de la commission juridique du 29 novembre 1989 sur le projet de loi portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer en certaines matières* – doc. parl. 3362<sup>1</sup>, p. 1

<sup>76</sup> *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, Section A 1 et 2:*

“1. (a) The existence of a public emergency which threatens the life of the nation, and which is officially proclaimed, will justify the declaration of a state of emergency.

(b) The expression “public emergency” means an exceptional situation of crisis or public danger, actual or imminent, which affects the whole population of the area to which the declaration applies and constitutes a threat to the organized life of the community of which the state is composed.

2. The constitution of every state shall define the procedure for declaring a state of emergency ; whenever the executive authority is competent to declare a state of emergency, such official declaration shall always be subject to confirmation by the people's representatives, and the legislative, within the shortest possible time.”

Le *Committee* rappelle que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (ratifié par le Luxembourg en 1983) dispose en son article 4 paragr. 1 que **l'état d'urgence doit être « proclamé par un acte officiel** ». Cette obligation ne se retrouve pas dans la CEDH, mais la jurisprudence de la Cour des Droits de l'Homme de Strasbourg laisse entendre dans deux arrêts (affaire *Chypre c. Turquie* et affaire *Lawless*) qu'une telle déclaration explicite constitue pour le moins une condition au recours par un État à l'article 15 de la *Convention* (v. *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, Footnotes to Section A-C*, n° 8, p. 93) ; v. aussi V. Jan Kolasa : « Les règles applicables aux pouvoirs d'exception dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. In : *Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence. Actes du Séminaire UniDem organisé à Wrocław (Pologne) du 3 au 5 octobre 1996*. Éd. Commission européenne pour la démocratie par le droit. (Coll. Science et technique de la démocratie ; n° 17). Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 1997, p. 119-120. L'auteur rappelle que « *l'ordre juridique de la plupart des États exige que la proclamation officielle d'une situation d'urgence obéisse à certaines conditions très strictes* ».

règlement pris en dérogeant à une loi en vigueur, ce qui conduirait le Luxembourg à se trouver dans un état d'urgence permanent.<sup>77</sup>

4) Il manque dans le dispositif constitutionnel sous examen le renvoi à **une loi définissant les modalités de fonctionnement de l'état d'urgence**. Une telle loi apporterait non seulement une sécurité juridique au déroulement du processus d'état d'urgence, elle permettrait aussi de faire l'économie d'un certain nombre de *dérogations* à la législation en vigueur pendant l'état d'urgence, en définissant *par avance* les mesures à prendre en cas de situation de crise.<sup>78</sup>

Cette loi qui déterminerait les moyens que le Gouvernement peut mettre en oeuvre pendant l'état d'urgence offrirait aussi des garanties contre un recours abusif à des organes de l'État comme le Service de renseignement.<sup>79</sup>

Le Luxembourg pourrait s'inspirer du modèle allemand qui tient « en réserve » une législation d'exception entrant en vigueur au moment de l'état d'urgence.<sup>80</sup>

5) Le texte proposé **ne prévoit pas le contrôle juridictionnel** de l'acte même de déclaration de l'état d'urgence, **ni l'obligation pour la Chambre des Députés de confirmer** la décision de l'exécutif. S'il est vrai que certains constitutionnalistes admettent que la déclaration de l'état d'urgence est un *fait politique* qui échappe au contrôle juridictionnel,<sup>81</sup> il est tout de même inquiétant que la *Chambre des Députés*, bien qu'elle ait la faculté de se réunir immédiatement, comme le dispose l'alinéa 3 du texte (« La Chambre

<sup>77</sup> En effet *l'état d'urgence* n'est pas un état dans lequel l'exécutif prend à tout bout de champ des règlements dérogeant à la législation en vigueur, mais un état dans lequel l'exécutif *peut prendre* de tels règlements. Or s'il *peut* les prendre à n'importe quel moment, *sans déclaration préalable, l'état d'urgence*, n'ayant pas de commencement déclaré, *est permanent*.

<sup>78</sup> *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, Section B 4 (b)*: "As far as practicable, norms to be applied during an emergency shall be formulated when no emergency exists."

<sup>79</sup> Il y a dans le projet de loi sur le service de renseignement dispositions portant atteinte à des droits fondamentaux garantis par la Constitution et par les traités et conventions internationaux ratifiés par le Luxembourg. La Ligue des Droits de l'Homme estime qu'il est nécessaire **de fixer conjointement dans la loi portant organisation du Service de renseignement de l'État et dans la loi organisation les modalités de l'état d'urgence** toutes les garanties pour que l'addition des moyens du Service de renseignement et des moyens octroyés au pouvoir exécutif pendant l'état d'urgence ne conduise pas à des limitations inadmissibles des droits fondamentaux. Il paraît également **indispensable de renforcer le contrôle des activités du Service de renseignement pendant les périodes d'état d'urgence**.

<sup>80</sup> V. Theodor Schweisfurth : « *Les dispositions nationales en Allemagne* » [concernant les états d'exception], in : *Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence. Actes du Séminaire UniDem organisé à Wrocław (Pologne) du 3 au 5 octobre 1996*. Éd. Commission européenne pour la démocratie par le droit. (Coll. Science et technique de la démocratie ; n° 17). Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 1997, p. 53 : « [...] certaines dispositions de la Loi fondamentale ne s'appliquent que pendant l'état de défense et dans d'autres situations d'urgence (interne). Il en va de même pour les lois d'exception dites simples, qui sont débattues, adoptées et promulguées avant l'instauration de l'état d'exception. De la sorte, le parlement peut élaborer des lois dans le cadre de discussions approfondies et relativement calmes, sans subir la pression d'une situation réelle d'urgence. Les lois d'exception promulguées, ainsi que les dispositions d'exception pertinentes de la Loi fondamentale forment une catégorie spéciale de lois fédérales : bien qu'étant en vigueur, elles sont applicables uniquement pendant l'état de défense. L'article 80.a. du *Grundgesetz* permet d'appliquer ce type de dispositions déjà pendant l'état dit de tension. » (*souligné* par la Ligue)

<sup>81</sup> V. ci-dessus, note 59

des Députés se réunit de plein droit »), ne semble pas avoir *les moyens d'interrompre l'état d'urgence avant dix jours*, le 4<sup>e</sup> alinéa n'évoquant que la « prorogation de l'état d'urgence au-delà de dix jours » qui doit être « autorisée [...] par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution ». Même une motion de défiance à l'égard du Gouvernement n'interromprait pas l'état d'urgence.

On pourrait d'ailleurs tout aussi bien argumenter que *soit la Chambre est en mesure de se réunir*, et c'est à elle qu'il revient *au départ* d'autoriser le pouvoir exécutif à réglementer dans l'urgence,<sup>82</sup> *soit la Chambre ne peut pas se réunir* – et dans ce cas-là, elle ne pourra pas non plus exercer son droit de regard.

Ainsi la **protection contre une interprétation abusive de la notion d'urgence de la part du pouvoir exécutif est bien plus faible que dans le passé**, au temps des lois d'habilitation qui prévoyaient une procédure spéciale que chaque règlement relevant d'une habilitation législative devait parcourir, à savoir l'obtention de l'avis du Conseil d'État et de celui de la Commission de travail de la Chambre.<sup>83</sup>

6) L'alinéa 5 du projet sous examen apparaît ambigu et incomplet. Que signifie « période totale de six mois » ? S'agit-il de la **durée maximale possible** de l'état d'urgence ? Dans ce cas, il serait préférable que la Constitution dispose que *la Chambre peut proroger l'état d'urgence deux fois pour trois mois*.<sup>84</sup> Ou bien s'agit-il de la **durée d'une période** pour laquelle la Chambre peut décider d'octroyer au pouvoir exécutif les moyens prévus à l'alinéa 1<sup>er</sup> du texte, et cela sous-entend-il que des prorogations seraient possibles au-delà des six mois ? Sans aucun doute, la durée d'une telle période de l'état d'urgence que la loi pourrait fixer à six mois *par un seul vote de la Chambre* apparaît trop longue.

De toute façon **chaque prolongation de l'état d'urgence** devrait être précédée d'une **nouvelle déclaration** de la part du pouvoir exécutif, dans laquelle figurerait une actualisation des motifs justifiant l'état d'urgence et un bilan des mesures réglementaires

---

<sup>82</sup> Lors des débats du 19 décembre 1991 sur le *Projet de loi portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer en certaines matières*, le député Henri Grethen avait parfaitement relevé que *les moyens réels qu'a la Chambre de réagir sans délai à des situations d'urgence n'étaient plus ceux du XIX<sup>e</sup> siècle* : « Mir sin awer och der Meinung, dass an Zäite vun der Verbesserung vun de Kommunikatiounsmittel [...] et misst méiglech sin, och a Krisenzäiten d'Deputéierten zesummen ze trommelen. » (doc. parl. 3568, col. 1422)

<sup>83</sup> V. le *Rapport de la Commission spéciale* du 6 juillet 1970 *sur le projet de loi portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières* (doc. parl. no 1424, 1175)

<sup>84</sup> On notera qu'autant il apparaît indispensable de limiter au minimum la durée de l'état d'urgence et de fixer des modalités très strictes concernant la prorogation de l'état d'urgence, autant il est peu judicieux de fixer dans la Constitution une limite de la durée de l'état d'urgence qui par essence dépendra toujours aussi de l'évolution des circonstances qui ont conduit à sa proclamation. Dans son article "Emergency Constitution", Bruce Ackerman propose de rendre la prorogation d'un état d'urgence de plus en plus difficile au fil du temps, c'est-à-dire d'augmenter à chaque prorogation le nombre de suffrages exigés pour que le vote soit acquis – ce qu'il appelle un « *supermajoritarian escalator* » qui prévoit une simple majorité pour l'octroi de pouvoirs spéciaux pendant 1 à 2 mois, jusqu'à 80% au-delà d'une certaine durée (op. cit. p. 1087-1091).

d'exception prises pendant la période qui s'achève, suivie d'une prorogation par une loi votée par la Chambre dans les conditions de l'alinéa 4.<sup>85</sup>

7) La **protection des droits fondamentaux** en cas d'état d'urgence n'est garantie que *de manière indirecte*, à travers l'article 113 de la Constitution qui détermine qu'« aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue » (ce qui vaut aussi pour les libertés publiques et les droits fondamentaux énoncés au chapitre II), ainsi qu'à travers la *Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.<sup>86</sup> Le fait qu'il n'y ait plus de délimitation des « matières » sur lesquelles peuvent porter les règlements pris en urgence et en dérogation de la législation existante, comme c'était le cas du temps des lois d'habilitation, entraîne un véritable risque d'affaiblissement des droits fondamentaux, par exemple à travers des règlements d'exception portant sur l'organisation et le fonctionnement de la Police ou de la Justice (matières exclues avant 2004 des pouvoirs d'exception).

8) La Constitution devra vraisemblablement **préciser voire étendre les compétences de la Cour constitutionnelle**.<sup>87</sup>

9) La Ligue note que **les situations invocables pour enclencher des mesures réglementaires urgentes sont de nature très disparate** et qu'il n'apparaît pas qu'elles doivent toutes recevoir la même réponse. Dans le passé, les pouvoirs d'exception ont surtout servi à répondre à des situations d'urgence en matière économique et financière. Lors du transfert et la fixation du mécanisme des lois d'habilitation dans la Constitution en 2004, c'est encore essentiellement à ce type de situations que le législateur a songé. D'ailleurs les seuls règlements pris au titre de l'article 32, paragraphe 4 à ce jour portent sur la matière économique-financière.

---

<sup>85</sup> V. *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, Section A 3 (c)* : "Every extension of the initial period shall be supported by new declaration made before the expiration of each term for another period to be established by the constitution." et (d): "Every extension of the period of emergency shall be subject to the prior approval of the legislative."

<sup>86</sup> CEDH, art. 15, paragr. 2 et les *Protocoles additionnels* 6 et 7 ; *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, art. 4

<sup>87</sup> V. ci-dessus p. 20 **Error! Bookmark not defined.** et suiv. Les « standards minimums de Paris » (*Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, Section B (5)*) : "The judiciary shall have the power and jurisdiction to decide : firstly, whether or not an emergency legislation is in conformity with the constitution of the state ; secondly, whether or not any particular exercise of emergency power is in conformity with the emergency legislation ; thirdly, to ensure that there is no encroachment upon the non-derogable rights and that derogatory measures derogating from other rights are in compliance with the rule of proportionality [...]. A court of law shall have full powers to declare null and void any emergency measure (legislative or executive) or any act of application of any emergency measure which does not satisfy the aforesaid tests."

Avec l'extension du champ de circonstances permettant l'enclenchement du pouvoir réglementaire d'exception dans le projet de révision de l'article 32, paragraphe 4, la Chambre des Députés vise de manière explicite de nouveaux types de situations d'urgence.

La Ligue considère qu'il faudrait spécifier ces différents types de situations et les menaces qu'elles entraînent : contre les personnes, contre des intérêts vitaux et la sûreté de l'État, contre l'existence du système politique démocratique et contre le fonctionnement de la société luxembourgeoise, contre les intérêts économiques, etc.<sup>88</sup> Ne faudrait-il pas aussi distinguer une attaque terroriste réelle d'une menace, et évaluer la probabilité de cette dernière, etc.

La Ligue estime qu'il conviendrait de **formuler plusieurs degrés dans l'application des mesures d'exception en fonction des situations affrontées.**<sup>89</sup> La Constitution pourrait en tracer les grandes lignes et renvoyer pour le détail à la loi qui accorderait au pouvoir exécutif une **autorisation plus ou moins large de faire des règlements plus ou moins dérogatoires à la législation en vigueur, selon les degrés dans l'urgence.**<sup>90</sup>

**10)** En tout état de cause, il conviendrait d'inscrire à l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution le principe de **proportionnalité**<sup>91</sup> et de **finalité** des mesures réglementaires d'urgence autorisées à l'alinéa 1<sup>er</sup> du texte. Les mesures dérogatoires à la loi en vigueur doivent en effet être en rapport direct avec la finalité d'écarter ou de mettre fin au danger ou à la menace qui a justifié la proclamation de l'état d'urgence. Il ne faut pas que l'exécutif puisse prétexter un état d'urgence pour faire passer des mesures sans rapport avec les circonstances qui ont conduit à son déclenchement.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Sur la typologie des situations, voir p.ex. Giuseppe Marazzita : *L'emergenza costituzionale. Definizioni i modelli*. Milano : Giuffrè, 2003, p.341-352.

<sup>89</sup> La *loi française* de 1955 connaît ainsi plusieurs degrés dans l'application des mesures d'exception. De même au *Canada*, la *Loi sur les mesures d'urgence* (1988) distingue-t-elle quatre types d'état d'exception : l'état de sinistre (catastrophes naturelles, épidémies, accidents ou pollutions), l'état d'urgence (dû à une crise causée par des menaces graves envers la sécurité du Canada), l'état de crise internationale et l'état de guerre) (v. aussi B. Ackerman, *op. cit.*, p. 1061-1062).

<sup>90</sup> cf Ackerman 2004, p. 1056-1062 « *Questions of scope* », en particulier la remarque p. 1061 : "Generally the world's constitutions deal with all emergencies as if they were alike [...] But this 'one size fits all' approach is a mistake. [...] Future constitutions should be multitrack affairs that differentiate among types of emergencies."

<sup>91</sup> V. Jan Kolasa : « Les règles applicables aux pouvoirs d'exception dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. In : *Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence. Actes du Séminaire UniDem organisé à Wrocław (Pologne) du 3 au 5 octobre 1996*. Éd. Commission européenne pour la démocratie par le droit. (Coll. Science et technique de la démocratie ; n° 17). Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 1997, p. 127-128 : « En vertu de ce principe, il faut justifier chaque mesure de dérogation en satisfaisant au critère formulé dans cette règle. Cela signifie que le pouvoir exécutif ne peut prendre dans une situation d'urgence que les mesures qu'il peut justifier de manière plausible, et qui doivent être nécessaires et proportionnées à la gravité de la menace, comme elles doivent aussi être strictement proportionnées à la défense de 'l'intérêt supérieur de la société protégé par la dérogation' [citation du rapport IIA Paris 1984]».

<sup>92</sup> V. *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, Section B*, commentaire, p. 66, n° 6

11) La texte du projet de révision ne précise pas d'obligation pour le pouvoir exécutif de vérifier que les **moyens ordinaires**<sup>93</sup> existant pour faire face à une crise ne suffisent pas, avant d'employer des moyens extraordinaires. Le Gouvernement dispose en effet déjà de moyens réguliers très étendus qui pourraient peut-être encore faire l'objet d'adaptions et de renforcements afin de mieux répondre à certains types de circonstances que le Luxembourg n'a pas connu par le passé, mais qui pourraient se produire en raison de la situation internationale actuelle.

À titre d'exemple, la nécessité de pouvoir procéder à des perquisitions pendant la nuit n'apparaît pas comme une raison suffisante pour instaurer un état d'urgence. De telles perquisitions pourraient très bien être ordonnées par un magistrat assurant la permanence (procureur), *en application d'une loi qui fixe les conditions et les modalités de telles perquisitions.*

12) Il faudrait que la Constitution pare au risque qu'une part non négligeable des réponses à la criminalité échappe au droit pénal commun et à la Justice pendant l'exercice des pouvoirs spéciaux, en proclamant **la prééminence du droit, même pendant l'état d'urgence.**<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> V. Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et Commission juridique : *Procès-verbal de la réunion du 9 décembre 2015* (doc. P-2015-O-J-09-01). Lors de cette réunion, le Haut-Commissaire à la Protection nationale a présenté le plan gouvernemental VIGILNAT. V. aussi B. Ackerman 2004, p. 1041: "[...] the very creation of an elaborate structure [scil. an "emergency constitution"] may increase the frequency with which the officials use emergency powers. They now handle the overwhelming majority of disturbing events within the traditional framework of the criminal law."

<sup>94</sup> « [...] l'état d'exception est un régime juridique régi par les principes de la légalité de l'administration, sur la base de la prééminence du droit » Commission de Venise : *Les pouvoirs d'exception*. (Science et technique de la démocratie ; n° 12) Strasbourg, 1995, p. 18



### 3 Les propositions de la Ligue des Droits de l'Homme

Une constitutionnalisation des pouvoirs spéciaux acceptable exige que **les dispositions inscrites directement dans la Constitution** (de préférence, et le plus précisément possible) **ou dans une loi réglant les modalités de l'exercice des pouvoirs spéciaux répondent aux questions<sup>95</sup> suivantes :**

- **Quand** doit-on parler d'une situation d'exception (d'urgence) ?
- **Qui déclare** l'état d'exception (l'état d'urgence) ?
- Quelles sont les **limites** des pouvoirs spéciaux **dans le temps** ?
- Le **principe de proportionnalité** des moyens employés est-il inscrit dans les textes ?
- **Qui prolonge** et **qui met fin** à l'état d'exception (d'urgence) ?
- **Qui exerce** les pouvoirs exceptionnels ?
- **Quels pouvoirs** sont exercés ?
- **Qui contrôle** l'exercice de ces pouvoirs ?
- Quelles sont les **conséquences / les sanctions** prévues **en cas d'abus** ?
- **Quelles sont les protections** dont bénéficie le citoyen contre les abus ?
- **Quelles indemnisations** sont prévues contre les dommages résultant d'abus ?

Les garanties visées par ces questions ressortent de plusieurs domaines :

- la protection de la Constitution
- la garantie des libertés publiques et des droits fondamentaux et celle de la hiérarchie des normes
- les modalités de l'exercice des pouvoirs spéciaux
- les prérogatives de l'exécutif
- les prérogatives de la Chambre des Députés
- le rôle de la Justice

#### 3.1.1 La protection de la Constitution

Il importe de protéger la Constitution de toute tentative de modification pendant l'état d'urgence. Certes les règlements d'exceptions eux-mêmes n'auront pas d'incidence sur le texte de la Constitution (encore qu'ils puissent avoir une incidence sur l'interprétation de dispositions de la Constitution !) et selon les alinéas 3 à 5 du projet de révision, l'état d'urgence ne doit en principe en aucun cas, ni d'aucune manière entraver l'action du pouvoir législatif.

---

<sup>95</sup> V. Lauréline Fontaine : « *La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? L'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX<sup>e</sup> siècle* », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* (CRDF, n° 6, 2007, p. 43)

Néanmoins pendant la période où sont exercés des pouvoirs d'exception, le risque d'une « constitutionnalisation » de mesures d'exception ne doit pas être négligé. Par ailleurs il est fort probable que l'état d'urgence crée un environnement et des conditions peu propices à un débat serein et objectif sur les raisons de modifier les principes fondamentaux de l'État.<sup>96</sup>

C'est pourquoi, par analogie à l'article 115 de la Constitution qui dispose que «*Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession*», la Ligue des Droits l'Homme propose d'ajouter à l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution l'alinéa suivant :

« Pendant la durée de l'état d'urgence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution. »

### 3.1.2 La garantie des libertés publiques et des droits fondamentaux et celle de la hiérarchie des normes

Dès lors que le législateur a décidé de constitutionnaliser l'état d'urgence, et à défaut d'une déclaration préalable de *supraconstitutionnalité* des Droits de l'Homme, la *déclaration de l'état d'urgence* de la part de l'exécutif et *les mesures réglementaires dérogeant à la législation en vigueur*<sup>97</sup> qui s'ensuivront risquent d'entrer *en conflit ou en concurrence* avec les dispositions de la Constitution qui portent sur les *libertés publiques et les droits fondamentaux*.

Le simple rappel du « principe de la hiérarchie des normes », *dans le commentaire du projet de révision* suffit-il pour garantir que ces règlements d'exception ne puissent pas déroger « à la Constitution et aux Conventions internationales » ?<sup>98</sup> La Ligue ne peut que faire état de sa perplexité sur cette question. En effet dès lors que l'état d'urgence est inscrit dans la Constitution, il y a *co-constitutionnalisation* des pouvoirs d'exception et des droits fondamentaux, ce qui fait disparaître ou du moins affaiblit la hiérarchie des normes qui

---

<sup>96</sup> L'interdiction d'une révision constitutionnelle est d'ailleurs inscrite dans un certain nombre de constitutions récentes d'États européens, parmi lesquels l'Albanie (art. 170-5), l'Estonie (art. 117), la Lituanie (art. 147, al. 2), la Pologne (art. 228) (d'après Lauréline Fontaine : « *La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? L'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX<sup>e</sup> siècle* », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* (CRDF, n° 6, 2007, p. 47). On pourrait encore citer le cas de l'Espagne. Bien qu'on n'y trouve d'interdiction explicite de modifier la constitution, la *Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio* dispose que «La declaración de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los Poderes Constitucionales del Estado» (*Artículo primero. Cuatro*), ce qui est interprété par un document de travail du Sénat français dans le sens d'une interdiction (France. Sénat : *L'état d'urgence* (Les documents de travail du Sénat - Étude de législation comparée n° 156 - janvier 2006), p. 20).

<sup>97</sup> qui est elle par définition conforme aux droits fondamentaux proclamés dans la Constitution

<sup>98</sup> Projet de proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, Commentaire (p. 3)

d'ailleurs ne ressort pas du texte actuel de la Constitution, comme pourrait le faire penser l'affirmation du commentaire au projet de révision auquel il vient d'être fait référence.<sup>99</sup>

On pourra certes argumenter que l'article 113 de la Constitution empêche qu'« aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue » et retenir que ceci vaut aussi pour les libertés publiques et des droits fondamentaux inscrites au chapitre II de la Constitution. La Ligue tient à souligner l'importance de cet article 113 dans le contexte de l'état d'urgence. Elle estime cependant qu'il vaudrait mieux qu'une disposition dans l'article 32, paragraphe 4 protégeât de manière plus explicite les droits fondamentaux contre un abus possible des pouvoirs spéciaux pendant l'état d'urgence.

Une solution consisterait à préciser dans l'article 32, paragraphe 4 les obligations des pouvoirs publics au regard de la protection des libertés publiques et des droits fondamentaux durant l'état d'urgence, et le cas échéant, auxquels de ces droits peut être dérogé de manière provisoire et limitée, et dans quelles conditions, mais surtout à quels droits fondamentaux il ne pourra jamais être dérogé en quelque situation que ce soit.<sup>100</sup>

C'est l'option adoptée par un certain nombre de constitutions comme celles de l'Allemagne, de l'Afrique du Sud, de la Pologne, du Portugal, de la Slovénie.<sup>101</sup>

Cependant l'inscription de telles garanties constitutionnelles valant pendant l'état d'urgence peut aussi avoir des effets contraires inattendus.

Malgré les exemples cités, il apparaît malheureusement peu efficace de lier à l'état d'urgence une garantie générale du respect des droits fondamentaux dans l'article 32, paragraphe 4, étant donné que par essence les pouvoirs d'exception conduisent à des dérogations qu'il convient naturellement de limiter au possible. Il faut bien reconnaître (quoique ce ne soit pas le rôle d'une Ligue des Droits de l'Homme) que l'interdiction constitutionnelle de toute dérogation en matière de protection des droits fondamentaux rendrait l'état d'urgence inopérable. Par ailleurs, la fixation dans la Constitution d'un « noyau dur » de droits

---

<sup>99</sup> Sur ce problème du conflit possible entre normes constitutionnelles, v. entre autres : Lauréline Fontaine : « La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? L'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX<sup>e</sup> siècle », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* (CRDF, n° 6, 2007, p. 53) ; pour un aperçu de la question de la hiérarchie des normes en droit luxembourgeois, v. : *Séminaire ACA-Europe « Droit souple, normes juridiques et sources du droit », 18 décembre 2013 : Hiérarchie des normes en droit luxembourgeois*

<sup>100</sup> On notera avec Gérard Gonzalez que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques « est plus strict puisqu'il déclare indérogables, en plus des droits visés à l'article 15 CEDH, le droit de ne pas être emprisonné pour ne pas être en mesure d'exécuter une obligation contractuelle (art. 11), la reconnaissance de sa personnalité juridique (art 16) et la liberté de pensée, de conscience et de religion (art.18). L'adjonction de droits indérogables par les protocoles additionnels à la CEDH rétablit l'équilibre » (« L'état d'urgence au sens de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* (CRDF, n° 6, 2007, p. 94, note 3)

<sup>101</sup> Allemagne : *Grundgesetz* Art. 115c(2)(1)-(2) ; Afrique du Sud : *Constit.* § 37 (5)-(6), Pologne : *Constit.* art. 233, Portugal : *Constit.* art. 9 (6)-(7), Slovénie : *Constit.* art. 16 (d'après B. Ackerman : "Emergency Constitution", in: *The Yale Law Journal*, vol. 113, p. 1039, note 23)

auxquels il ne pourrait être dérogé en aucun cas (droit à la vie, interdiction de la torture, droit à la dignité humaine, etc.) durant l'état d'urgence ne va pas non plus sans poser des problèmes. En effet, une telle liste pourrait inciter les autorités investies des pouvoirs spéciaux à justifier par la Constitution le non-respect de certains autres droits fondamentaux (absents de cette liste) dans des circonstances exceptionnelles.<sup>102</sup>

Il apparaît par conséquent difficile de formuler une garantie de la suprématie des droits fondamentaux dans l'article 32, paragraphe 4. C'est pourquoi la Ligue plaide sur ce point pour un certain « pragmatisme » constitutionnel. Étant donné que les libertés publiques et les droits fondamentaux sont déjà soumis en temps normal à certaines règles, respectivement à des restrictions établies par la loi,<sup>103</sup> la Ligue propose de rajouter une disposition qui **ancr[e] le principe de la proportionnalité des moyens<sup>104</sup> dans le dispositif constitutionnel de l'état d'urgence :**

« Une mesure réglementaire prise pendant l'état d'urgence ne peut déroger à une loi existante que si l'insuffisance de cette dernière est établie. »

Alternativement, le législateur pourrait aussi modifier l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 4 :

« [...] le Grand-Duc, après avoir constaté la gravité de la situation, et l'urgence, et l'insuffisance des moyens visés à l'article 32, paragraphes 2 et 3, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes. »

Ensemble avec les dispositions de la CEDH, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 113 de notre Constitution, une telle disposition protégerait au moins les libertés publiques et les droits fondamentaux contre un certain arbitraire, car la

---

<sup>102</sup> “Providing a constitutional list of rights that can be derogated during a state of emergency apparently allows some regimes to rationalize the suspension of rights.” (Linda Camp Keith et Steven C. Poe: *Are constitutional state of emergency clauses effective? An empirical exploration*. In: *Human Rights Quarterly*, vol. 26, no 4 (nov. 2004), p. 1071-1097, en partic. p. 1096)

<sup>103</sup> Art. 11 (6), 12, 15, 16, 19 et 24 de la Constitution

<sup>104</sup> La Ligue des Droits de l'Homme estime que s'il n'est pas possible de décrire avec plus de précision les situations exceptionnelles dans lesquelles le pouvoir exécutif peut être amené à exercer des pouvoirs spéciaux, puisque comme le rappelle à juste titre le commentaire du projet de révision il convient de laisser une certaine marge d'interprétation au pouvoir exécutif et à la Chambre des Députés (*Projet de proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution*, commentaire de l'article unique, p. 3 (doc. parl. P-2015-O-IR-12-01), c'est par l'observation du principe de proportionnalité que les atteintes aux droits fondamentaux pourront être empêchées le plus efficacement.

Constitution garantirait que le pouvoir exécutif ne *prétextera* pas la situation exceptionnelle et l'urgence (deux paramètres éminemment subjectifs) pour aller *abusivement au-delà des moyens dont il dispose déjà en temps normaux*. La loi organisant les modalités de l'état d'urgence que la Ligue propose par ailleurs de relier à l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution<sup>105</sup> pourra également contribuer, par l'application du principe de proportion, à la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques.

Enfin la Ligue se demande s'il ne conviendrait pas d'inclure une disposition précisant que les mesures prises au titre de l'article 32, paragraphe 4 ne peuvent en aucun cas contrevenir aux traités et conventions internationaux ratifiés par le Luxembourg :

« Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ils ne peuvent en aucun cas contrevenir aux traités et conventions internationaux ratifiés par le Luxembourg. Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence. »

### 3.1.3 Les modalités de l'exercice des pouvoirs spéciaux

Il apparaît nécessaire d'inclure dans la Constitution une disposition concernant la **déclaration de l'état d'urgence** qui devra être **spécialement motivée**<sup>106</sup> et constater 1) la *carence de la loi* – c'est-à-dire qu'il n'existe pas de dispositions légales permettant de répondre au problème qui se pose – aussi bien que 2) la *carence du législateur* – c'est-à-dire qu'il n'est pas possible de faire en temps utile une loi qui réponde au problème qui se pose.

La Ligue propose d'ajouter l'alinéa suivant à la suite de l'alinéa 1<sup>er</sup> ou de l'alinéa 2 :

« Une déclaration publiée dans les formes prévues pour la publication des lois énonce les motifs et détermine le début de l'état d'urgence. »

Par ailleurs **les modalités de fonctionnement de l'état d'urgence doivent être déterminées par une loi** à laquelle la Constitution doit renvoyer.

---

<sup>105</sup> V. ci-dessous, le point 3.1.3 *Les modalités de l'exercice des pouvoirs spéciaux*

<sup>106</sup> V. V. Ergun Özbudun et M. Mehmet Turhan : *Les pouvoirs d'exception*. Strasbourg, 1995 (Science et technique de la démocratie, n° 12). Document de la Commission de Venise CDL-STD(1995)012, Recommandation b) : « Il convient d'éviter l'état d'exception de fait et de proclamer officiellement l'état d'exception. » On retiendra qu'en Roumanie p. ex., « un manquement à l'obligation de publier le décret instituant l'état d'urgence, dûment signé par le Président et contresigné par le Premier ministre, entraîne la nullité du décret » *ibid.* p. 10-11)

Cette loi pourra distinguer plusieurs niveaux dans l'appréciation des circonstances susceptibles de conduire à la prise de règlements d'exception<sup>107</sup> et donc contribuer à garantir la proportionnalité des mesures tant en fonction de l'urgence qu'en fonction du danger (ce qui n'est pas la même chose).

La loi permettra aussi de préciser les conditions et les limites du recours « exceptionnel » du Gouvernement aux organes de la Police et du Service de Renseignement de l'État durant l'état d'urgence.

Enfin cette loi permettra de fixer les conditions d'indemnisation des personnes subissant un dommage en raison d'une mesure réglementaire prise en urgence.

La Ligue propose d'ajouter l'alinéa suivant :

« La loi détermine les modalités de l'état d'urgence. »

Afin d'éviter le recours intempestif à l'état d'urgence, tout en permettant au pouvoir exécutif de prendre à titre exceptionnel en urgence une mesure réglementaire dérogeant à la législation en vigueur, la Ligue se demande s'il ne serait pas indiqué de prévoir une disposition constitutionnelle autorisant le pouvoir exécutif à prendre une telle mesure réglementaire d'exception, dans des conditions strictement définies. Cela donnerait une base constitutionnelle à la pratique des règlements pris au titre de la loi d'habilitation avant 2004.

Cette disposition pourrait prendre la forme suivante :

« Lorsque la gravité de la situation et l'urgence l'exigent, après constatation de l'insuffisance des moyens visés à l'article 32, paragraphes 2 et 3, le Grand-Duc peut prendre en toute matière, sur la recommandation du Gouvernement, et après consultation du Conseil d'État et de la Chambre des Députés, une mesure réglementaire appropriée unique, même dérogatoire à des lois existantes. »

---

<sup>107</sup> Comme c'est par exemple le cas en France avec la *Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*.

### 3.1.4 Les prérogatives de l'exécutif

La Ligue propose de transcrire les conclusions de l'analyse faite au chapitre 2.2.1.3.2

*L'étendue réelle des compétences du chef de l'État* dans les termes suivants :

« 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, [...] peut **sur la recommandation du Gouvernement** prendre en toutes matières des mesures réglementaires appropriées, même dérogoires à des lois existantes. [...] »<sup>108</sup>

Ainsi l'une des deux conditions rejetées en 1998 par le Conseil d'État, lors de l'examen du projet de loi d'habilitation de l'année suivante serait-elle inscrite dans la Constitution,<sup>109</sup> ce qui en vertu de la hiérarchie des normes apparaît tout à fait souhaitable.

En effet, l'argument du Conseil d'État selon lequel en raison des dispositions de l'arrêté royal-grand-ducal du 9 juillet 1857 il n'était pas indiqué de préciser dans une loi que le Grand-Duc devrait agir *après délibération du Gouvernement en Conseil*, peut sans doute valoir pour une loi dont la portée est par ailleurs limitée dans le temps (une année), mais il est pour le moins douteux qu'un arrêté royal-grand-ducal puisse conditionner la rédaction d'un article de la Constitution.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> v. p.ex la disposition similaire dans la Constitution de Pologne : « Article 230. Si le régime constitutionnel de l'État, la sécurité des citoyens ou l'ordre public sont menacés, le Président de la République peut proclamer, pour une période déterminée, de quatre-vingt-dix jours au plus, *et sur demande du Conseil des ministres*, l'état d'urgence sur une partie ou sur l'ensemble du territoire du pays. » (*souligné* par la Ligue)

<sup>109</sup> Avis du Conseil d'État du 8 décembre 1998, p. 3 (doc. parl. n° 4488). V. ci-dessus p. 11

<sup>110</sup> Sur le conflit qu'on pourrait supposer entre cette disposition et l'article 76 de la Constitution, v. ci-dessus p. 25

### 3.1.5 Les prérogatives de la Chambre des Députés

La disposition de l'alinéa 3 « En cas de dissolution préalable, la Chambre des Députés reste en fonction jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus. » sous-entend que des élections seraient possibles pendant l'état d'urgence. La Ligue *se demande* s'il ne faudrait pas que la Constitution détermine, à l'exemple de dispositions dans plusieurs constitutions européennes, que **pendant l'état d'urgence, il ne puisse y avoir d'élections à la Chambre des Députés.**<sup>111</sup>

Par ailleurs la Ligue estime qu'il faudrait **prévoir la situation où il serait matériellement impossible pour la Chambre des Députés de se réunir.**

La Ligue propose d'ajouter l'alinéa suivant :

« Si la Chambre des députés n'est pas en mesure de se réunir pendant l'état d'urgence, la Conférence des Présidents prend les dispositions nécessaires pour l'organisation d'une réunion virtuelle des membres de la Chambre par tous moyens de télécommunication possibles. »

La Ligue plaide pour que **la Constitution interdise l'organisation d'un référendum pendant l'état d'urgence**, afin d'éviter qu'un tel référendum ne soit utilisé comme *un instrument de plébiscite en faveur du pouvoir exécutif*.<sup>112</sup>

« Aucun référendum ne peut être organisé pendant l'état d'urgence. »

---

<sup>111</sup> Ainsi les constitutions d'Estonie et de Lituanie interdisent-elles toutes les élections (législatives, présidentielles et locales) pendant l'état d'urgence. D'autres constitutions, comme les constitutions bulgare, croate et hongroise, prévoient la prorogation du parlement jusqu'à la cessation de l'état d'exception (et donc excluent aussi implicitement la tenue d'élections pendant cette période) – v. l'analyse de Lauréline Fontaine : « *La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? L'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX<sup>e</sup> siècle* », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* (CRDF, n° 6, 2007, p. 47 et notes 49 et 52). Il est vrai qu'en France, en décembre 2015, le juge des référés du Conseil d'État a refusé de suspendre le décret de convocation des électeurs en vue des élections régionales des 6 et 13 décembre 2015 qui se sont déroulées normalement. On notera toutefois que ces élections régionales ne sont pas comparables à l'élection législative qui renouvellent l'organe de contrôle principal du pouvoir exécutif qui a déclaré l'état d'urgence.

<sup>112</sup> « Le référendum peut [...] être considéré comme un moyen déguisé de prendre une décision arbitraire » (Lauréline Fontaine : « *La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? L'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX<sup>e</sup> siècle* », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* (CRDF, n° 6, 2007, p. 48, col. 2 et p. 50, col. 2)



La Ligue ne peut se satisfaire de ce qui est écrit à l’alinéa 11 du commentaire, à savoir : « 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. »

Il lui semble souhaitable que la Chambre des Députés *puisse annuler* les effets des règlements d’exception qu’elle n’aurait pas approuvés. C’est pourquoi elle propose d’ajouter au *commentaire* la précision suivante :

« Ils restent cependant valables pour la période antérieure à la fin de l’état d’urgence, à moins que la Chambre des députés en dispose autrement. »

Par ailleurs la Ligue plaide pour la **création d’une commission de la Chambre des Députés** chargée de contrôler l’exercice des pouvoirs d’exception pendant l’état d’urgence, sur le modèle de la commission parlementaire contrôlant le Service de renseignement. Une telle commission pourrait vérifier au jour le jour l’évolution de l’application des règlements pris en urgence, afin de permettre le contrôle parlementaire immédiat (c’est-à-dire qui ne soit pas reculé dans le temps) d’éventuels abus ou des atteintes aux droits fondamentaux, lorsque les mesures d’urgence sont appliquées contre des personnes non concernées ou contre des objectifs mal définis.<sup>113</sup>

La création d’une telle commission de contrôle parlementaire de l’état d’urgence pourrait être inscrite à la loi organisant les modalités de l’état de siège.

Enfin, il serait souhaitable que la loi organisant les modalités de l’état de siège détermine qu’à **la fin de chaque période d’état d’urgence**, une enquête parlementaire sera diligentée et qu’un rapport d’évaluation (établie par la commission de contrôle parlementaire) soit publié et débattu à la Chambre<sup>114</sup> – l’objectif étant d’une part d’évaluer *si les libertés publiques ont été respectées* et d’autre part de tirer les leçons de l’état d’urgence *afin d’améliorer le cas échéant la législation*, de sorte qu’à l’avenir elle réponde mieux à des situations comme celles qui ont conduit à déclarer l’état d’urgence.

---

<sup>113</sup> v. la remarque de Bruce Ackerman, *Emergency constitution*, p. 1050 : au début de l’état d’urgence, il risque d’y avoir une accumulation de décisions imprécises, visant les fausses personnes, étant donné que le pouvoir exécutif n’a pas connaissance des sources véritables des menaces (autrement le pouvoir exécutif aurait pu éviter les atteintes à l’ordre public, les actes terroristes, etc., avant qu’ils aient lieu) – Ackerman parle de « virtual certainty of massive error ».

<sup>114</sup> v. B. Ackerman, *Emergency constitution*, p. 1053

### 3.1.6 Le rôle de la Justice<sup>115</sup>

La Ligue estime qu'au paragraphe 4 de l'article 32, la Constitution devrait réaffirmer **la prééminence du droit, même pendant l'état d'urgence**.<sup>116</sup> Elle souhaite que la Constitution précise que les mesures réglementaires prises en urgence **ne peuvent pas porter sur l'organisation et le fonctionnement de la Justice**<sup>117</sup>) : L'argument selon lequel la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire serait garantie par la Constitution ne vaut pas, puisque l'art. 32, paragraphe 4 autorisera l'exécutif à faire des règlements dérogatoires à la législation en vigueur, et que ce dispositif constitutionnel n'est pas limité. Si toute loi peut être modifiée dans ses effets par la réglementation extraordinaire, ce sera aussi le cas des dispositions légales (ou de certaines d'entre elles) concernant l'organisation de la Justice et les rapports de cette dernière à l'exécutif (Parquet, opportunité de poursuivre, application des peines, etc.).

La Ligue propose d'ajouter l'alinéa suivant :

« Pendant l'état d'urgence, aucune mesure réglementaire dérogeant à une loi en vigueur ne peut porter sur l'organisation et le fonctionnement de la Justice, à moins que cette mesure ne soit prise à la

---

<sup>115</sup> « L'absence d'une réflexion 'théorico-technique' des juristes sur les techniques à mettre en place dans le cadre de la juridicisation des pouvoirs d'exception est patente » Lauréline Fontaine : « *La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? L'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX<sup>e</sup> siècle* », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* (CRDF, n° 6, 2007, p. 52)

<sup>116</sup> « Le concept d'état d'exception est fondé sur le postulat selon lequel, dans certaines situations d'urgence politique, militaire ou économique, le système de garde-fous inhérent à un gouvernement constitutionnel doit céder le pas au pouvoir accru de l'exécutif (y compris au pouvoir militaire, dans le cadre de la loi martiale). Cependant, l'état d'exception est un régime juridique régi par les principes de la légalité de l'administration, sur la base de la prééminence du droit. Cette dernière expression renvoie à un système où les institutions de l'Etat sont tenues d'agir dans le cadre de la loi, et où les actions de ces institutions sont soumises à l'examen de tribunaux indépendants. En d'autres termes, il faut que la sécurité juridique individuelle soit garantie. » (Ergun Özbudun et M. Mehmet Turhan : *Les pouvoirs d'exception*. Strasbourg, 1995 (Science et technique de la démocratie, n° 12). Document de la Commission de Venise CDL-STD(1995)012), p. 18)

<sup>117</sup> C'est-à-dire qu'il ne puisse pas y avoir de tribunaux d'exception, pas de modification de la feuille de route du Parquet, pas de limitation des moyens attribués à la Justice, pas d'atteinte au statut des tribunaux et des cours, y compris de la Cour constitutionnelle, après que ces prérogatives auront été revues en fonction du nouvel article 32, paragraphe 4 (v. ci-dessous). La constitution allemande offre un bon exemple des protections de la Cour constitutionnelle fédérale en cas d'état d'exception. (Voir Allemagne, *Grundgesetz*, „Art 115g Die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichtes und seiner Richter dürfen nicht beeinträchtigt werden. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht darf durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses nur insoweit geändert werden, als dies auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichtes erforderlich ist. Bis zum Erlaß eines solchen Gesetzes kann das Bundesverfassungsgericht die zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichtes erforderlichen Maßnahmen treffen. [...]“. Voir aussi Ergun Özbudun : « Pouvoirs d'exception et contrôle juridictionnel », in *Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence. Actes du Séminaire UniDem organisé à Wrocław (Pologne) du 3 au 5 octobre 1996*. Éd. Commission européenne pour la démocratie par le droit. (Coll. Science et technique de la démocratie ; n° 17). Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 1997, p. 15-16

demande de la Cour supérieure de Justice, de la Cour constitutionnelle ou du Parquet général. »

Après la création de la Cour suprême, cette disposition pourrait être modifiée en conséquence et ce serait cette haute juridiction qui pourrait demander au Gouvernement de prendre des mesures réglementaires d'exception concernant la Justice.

À défaut d'un avis sur le projet de révision sous examen de la part de **la Magistrature**, confirmant le contrôle des mesures réglementaires prises au titre de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution relèvent de sa compétence, la Ligue estime qu'il serait indispensable d'inscrire cette compétence dans la Constitution.

La Ligue propose soit de modifier **l'article 95 de la Constitution**, en ajoutant de manière explicite les mesures réglementaires prises au titre de l'article 32, paragraphe 4 au domaine de compétence de la Cour constitutionnelle :

« La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution, ainsi que des règlements pris au titre de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution. »

Une solution moins élégante, mais sans doute plus aisée, consisterait à inscrire cette compétence à l'article 32, paragraphe 4 même, en ajoutant un alinéa :

« La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des règlements pris au titre de l'alinéa 1<sup>er</sup> à la Constitution. »

Les dispositions concernant les **sanctions** à prévoir par les règlements d'exception et **l'indemnisation pour les préjudices subis** en raison de mesures réglementaires prises au titre de l'article 32 paragr. 4, c.-à-d. pendant l'« état d'urgence » pourront être inscrites dans la loi organisant les modalités de l'état d'urgence.

### 3.1.7 Report des modifications proposées par la Ligue sur le texte du projet sous examen

« (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~~ constatation de la gravité de la situation, ~~et de l'urgence; et de l'insuffisance des moyens~~ visés à l'article 32, paragraphes 2 et 3, peut sur la recommandation du Gouvernement 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 ne peuvent en aucun cas contrevenir aux traités et conventions internationaux ratifiés par le Luxembourg.~~ Ils cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

[Lorsque la gravité de la situation et l'urgence l'exigent, après constatation de l'insuffisance des moyens visés à l'article 32, paragraphes 2 et 3, le Grand-Duc peut prendre en toute matière, sur la recommandation du Gouvernement, et après consultation du Conseil d'État et de la Chambre des Députés, une mesure réglementaire appropriée unique, même dérogatoire à des lois existantes.]

Une déclaration publiée dans les formes prévues pour la publication des lois énonce les motifs et détermine le début de l'état d'urgence.

La loi détermine les modalités de l'état d'urgence.

Pendant la durée de l'état d'urgence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution.

Aucun référendum ne peut être organisé pendant 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 reste en fonction jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus.

Si la Chambre des députés n'est pas en mesure de se réunir pendant l'état d'urgence, la Conférence des Présidents prend les dispositions nécessaires pour l'organisation d'une réunion virtuelle des membres de la Chambre par tous moyens de télécommunication possibles.

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.

Pendant l'état d'urgence, aucune mesure réglementaire dérogeant à une loi en vigueur ne peut porter sur l'organisation et le fonctionnement de la Justice, à moins que cette mesure ne soit prise à la demande de la Cour supérieure de Justice, de la Cour constitutionnelle ou du Parquet général.

[La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des règlements pris au titre de l'alinéa 1<sup>er</sup> à la Constitution.]

## 4 Documents cités

La législation luxembourgeoise est consultable sur le site *www.legilux.lu*.

Les documents parlementaires sont consultables sur le site de la Chambre des députés *www.chd.lu* (onglet : « Travail à la Chambre », rubrique : « Recherche d'archives »)

ACKERMAN, Bruce: « Emergency Constitution », in: *The Yale Law Journal*, Vol. 113, No. 5 (Mar., 2004), pp. 1029-1091 (<http://www.jstor.org/stable/4135710>)

BESCH, Marc : *Traité de légistique formelle*. (Publication du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg) Luxembourg, 2005  
([http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/guides/traité\\_legistique\\_formelle/traité\\_legistique\\_formelle.pdf](http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/guides/traité_legistique_formelle/traité_legistique_formelle.pdf))

CAMP KEITH, Linda et Steven C. POE: « Are constitutional state of emergency clauses effective? An empirical exploration. » In: *Human Rights Quarterly*, vol. 26, no 4 (nov. 2004), p. 1071-1097

CAMUS, Geneviève *L'état de nécessité en démocratie*. Pais : R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1965

CANADA : *Loi sur les mesures d'urgence* (1988) (S.R.C. 1985, ch. 22 (4e suppl.), [1988, ch. 29, sanctionné le 21 juillet 1988]) (<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/E-4.5.pdf>)

*Chambre des salariés (Luxembourg) : Avis II/18/2016* du 16 février 2016 sur le projet de révision de l'article 32 paragraphe 3 de la Constitution  
(<http://www.csl.lu/component/rubberdoc/doc/3035/raw>)

*Commission de Venise : Les pouvoirs d'exception*. (Science et technique de la démocratie ; n° 12) Strasbourg, 1995 (<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD%281995%29012-f>)

*Commission de Venise : Avis sur la protection des Droits de l'Homme dans les situations d'urgence, adopté par la Commission de Venise à sa 66e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006)* (CDL-AD(2006)15)  
(<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282006%29015-f>)

*Committee of the Enforcement of Human Rights Law. International Committee Reports and Short Summaries of Working Sessions. Report of the Committee "Minimum standards of Human Rights Norms in a State of Exception"*. In: Report of the Sixty-first Conference Held in Paris, August 26<sup>th</sup> to September 1<sup>st</sup>, 1984. London, 1985, p. 56-97 (cité dans le présent avis comme *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*)

*Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales* ([http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf))

*Dictionnaire des Droits de l'Homme*, publié sous la dir. de Joël Andriantsimbazovina ... [et al.]. Paris : Presses universitaires de France, 2008

*Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence. Actes du Séminaire UniDem organisé à Wrocław (Pologne) du 3 au 5 octobre 1996*. Éd. Commission européenne pour la démocratie par le droit. (Coll. Science et technique de la démocratie ; n° 17). Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 1997.

FEYEREISEN, Marc et Brigitte Louise Pochon : *L'État du Grand-Duché de Luxembourg*. Windhof : Promoculture-Larcier, 2015

FONTAINE, Lauréline : « *La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? L'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX<sup>e</sup> siècle* », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* (CRDF, n° 6, 2007, p. 39-60)

FRANCE. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence  
(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>)

FRANCE. SÉNAT : *L'état d'urgence* (Les documents de travail du Sénat - Étude de législation comparée n° 156 - janvier 2006) (<http://www.senat.fr/lc/lc156/lc156.pdf>)

GICQUEL, Jean : « *Les états de nécessité* », in *Droit constitutionnel et droits de l'homme. Rapports français au II<sup>e</sup> Congrès Mondial de l'Association Internationale de Droit constitutionnel. Paris – Aix-en-Provence, 31 août – 5 septembre 1987*. Paris : Economica, 1987, p. 171-185

GONZALES, Gérard : « *L'état d'urgence au sens de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme* », in *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* (CRDF, n° 6, 2007, p. 93-100)

KOLASA, Jan : « *Les règles applicables aux pouvoirs d'exception dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme* ». In : *Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence*. Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 1997, p. 110-130

LEJEUNE, Yves : *Droit constitutionnel belge*. Bruxelles : Larcier, 2010

MALBERG, Raymond Carré de : *Contribution à une théorie générale de l'État*. Paris : Dalloz, 2004 (réédition des 2 tomes publiés en 1920 et 1922)

MARAZZITA, Giuseppe: *L'emergenza costituzionale. Definizioni i modelli*. Milano : Giuffrè, 2003

ÖZBUDUN, Ergun et M. Mehmet TURHAN : *Les pouvoirs d'exception*. Strasbourg, 1995 (Science et technique de la démocratie, n° 12). Document de la Commission de Venise CDL-STD(1995)012), cité d'après la version en ligne :  
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD%281995%29012-f>

ÖZBUDUN, Ergun : « *Pouvoirs d'exception et contrôle juridictionnel* ». In : *Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence*. Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 1997, p. 14-22

*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*  
([http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/un-art17\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/un-art17_fr.pdf))

*Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, voir: Committee of the Enforcement of Human Rights Law. International Committee Reports and Short Summaries of Working Sessions. Report of the Committee "Minimum standards of Human Rights Norms in a State of Exception" ...

« *Pouvoirs exceptionnels et droits fondamentaux* » Éd. Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit de l'Université de Caen (Caen, 2007) (CRDF, n° 6, 2007)

SAINT-BONNET, François : *L'état d'exception* (Coll. Léviathan). Paris : Presses universitaires de France, 2001

SCHWEISFURTH, Theodor : « *Les dispositions nationales en Allemagne* » [concernant les états d'exception]. In : *Droits de l'homme et fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence*. Strasbourg : Éd. du Conseil de l'Europe, 1997, p.40-55

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>COMMENTAIRE GENERAL.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1</b>	<b>Démocratie parlementaire, État de droit et pouvoirs d'exception.....</b>	<b>6</b>
<b>2.2</b>	<b>Pourquoi faut-il modifier sans attendre l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution ? .....</b>	<b>8</b>
2.2.1	La pouvoir réglementaire d'exception au Luxembourg depuis 1915.....	9
2.2.1.1	Les lois de compétences respectivement d'habilitation (1915-2003).....	9
2.2.1.2	L'article 32, paragraphe 4 de la Constitution dans sa version actuelle (révision constitutionnelle du 19 novembre 2004).....	14
2.2.1.3	Les leçons à tirer d'un siècle de pouvoirs exceptionnels .....	17
2.2.1.3.1	La nature des règlements d'exception et leur contrôle par la Cour constitutionnelle.....	20
2.2.1.3.2	L'étendue réelle des compétences du chef de l'État .....	24
<b>2.3</b>	<b>Lecture du texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle .....</b>	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>LES PROPOSITIONS DE LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME .....</b>	<b>33</b>
3.1.1	La protection de la Constitution.....	33
3.1.2	La garantie des libertés publiques et des droits fondamentaux et celle de la hiérarchie des normes .....	34
3.1.3	Les modalités de l'exercice des pouvoirs spéciaux.....	37
3.1.4	Les prérogatives de l'exécutif.....	39
3.1.5	Les prérogatives de la Chambre des Députés.....	40
3.1.6	Le rôle de la Justice .....	42
3.1.7	Report des modifications proposées par la Ligue sur le texte du projet sous examen.....	44
<b>4</b>	<b>DOCUMENTS CITES .....</b>	<b>46</b>