

Avis du Conseil de l'Ordre sur la proposition de loi n°7620 portant sur :

la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution (proposition de l'honorable député Roy Reding)

CONSIDERATIONS GENERALES

(25/11/2020)

* * *

La proposition d'introduction d'un contrôle constitutionnel de la conformité des règlements pris pendant l'état de crise à la Constitution et aux traités internationaux relève tout d'abord d'un choix éminemment politique.

L'état de crise envisagé par l'auteur de la proposition présuppose un fonctionnement intact des institutions. La généralité du texte constitutionnel impose au législateur de prévoir un texte neutre qui devrait permettre de couvrir toutes les éventualités d'un état de crise, y compris celle où le bon fonctionnement des institutions n'est plus garanti.

Se pose également la question de la valeur normative des textes pris dans l'urgence. Se ralliant aux observations faites dans l'avis de la Cour administrative en ce qui concerne la nature juridique exacte des règlements pris en application de l'article 32 paragraphe 4 de la Constitution, ces règlements ont la particularité d'être temporaires et ne peuvent excéder une durée maximale de 3 mois.

Conférer un contrôle *ex post* à la Cour constitutionnelle est un choix délicat et éminemment politique. Toutefois, le Conseil de l'Ordre s'interroge si la Cour constitutionnelle, qui est une juridiction d'exception ne pouvant être saisie que par question préjudicielle, est le prétoire le plus adapté et se permet de suggérer un rattachement à la Cour administrative pour des raisons de célérité et d'expérience¹.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Le Conseil de l'Ordre émet ses plus vives réserves en ce qui concerne la dispense du ministère d'un avocat à la Cour. En effet, le recours au ministère d'un avocat à la Cour dans l'assistance du justiciable semble essentiel pour garantir la mise en œuvre d'un recours effectif.

Le Conseil de l'Ordre estime que l'absence de délai pour introduire un recours contre les mesures réglementaires est une source d'insécurité juridique importante pour le pouvoir exécutif. L'état de crise a d'ailleurs également démontré que les mesures réglementaires subissent de nombreuses adaptations de sorte que l'effet escompté par une saisine en dehors de tout délai semble très hypothétique, étant précisé que le pouvoir exécutif pourrait prendre une nouvelle norme dans l'urgence.

¹ Voir p.ex. article 276 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.



Dans un esprit de garantir la sécurité juridique, même pendant un état de crise, le Conseil de l'Ordre recommande que la saisine doit se faire à très brève échéance. Ainsi le recours devrait être introduit sous peine de forclusion dans les 5 jours de la date de la publication du règlement grand-ducal.

Le Conseil de l'Ordre adhère au principe fondamental d'un recours effectif, mais s'interroge si la Cour constitutionnelle est le forum adapté pour le recours envisagé. A l'instar des recours existant en matière électorale, le Conseil de l'Ordre invite à réfléchir si le recours ne devait pas être logé devant la Cour administrative, statuant comme juge du fond en premier et dernier ressort.

Si tant est que la procédure exacte reste à définir, la célérité de la procédure devrait requérir que les débats se tiennent oralement à très brève échéance, soit le jour même, soit le lendemain de l'introduction de la requête, y compris les jours fériés ou chômés.

La célérité devrait, selon le Conseil de l'Ordre, également militer pour choisir une juridiction qui serait en mesure de rendre sa décision à très brève échéance, au plus tard dans les 24 heures qui suivent le déroulement des débats.

Dans l'hypothèse où le législateur opérerait pour une autre juridiction que la Cour constitutionnelle, ce même principe de célérité devrait conférer à cette juridiction la compétence spécifique d'analyser directement, sans recours à la technique de la question préjudicielle, toute éventuelle question de constitutionnalité.

Le Conseil de l'Ordre recommande également de garantir le principe de la publicité de la décision. En ce sens, l'arrêt rendu devrait être lu en audience publique par le président ou par un autre membre de la Cour, délégué à cette fin, sans que la présence des autres membres de la Cour soit requise. L'arrêt devrait également être publié au Mémorial, Recueil de législation, au plus tard le lendemain de son prononcé.

Afin de garantir l'effectivité de la procédure, le Conseil de l'Ordre recommande soit d'inscrire la procédure dans la Constitution elle-même, soit dans une loi spécifique prise à la majorité des deux tiers sur la mise en œuvre d'un recours effectif face à des règlements pris en application de l'article 32 de la Constitution.

Luxembourg le 30 NOV. 2020

La Bâtonnière

Valérie DUPONG