

N° 4516²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant approbation de l'instrument pour l'amendement de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, adopté par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-cinquième session, à Genève, le 19 juin 1997

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

(15.11.2001)

La Commission se compose de: M. Marcel GLESENER, Président-Rapporteur, MM. François BAUSCH, Niki BETTENDORF, Aloyse BISSORFF, Aly JAERLING, Nico LOES, Lucien LUX, Claude MEISCH, Paul-Henri MEYERS, Patrick SANTER, Théo STENDEBACH et Marc ZANUSSI, Membres.

*

Le projet de loi 4516 a été déposé le 26 janvier 1999 par M. le Ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération Jacques F. Poos.

Dans sa réunion du 17 novembre 1999, la Commission du Travail et de l'Emploi a désigné son président M. Marcel Glesener comme rapporteur du projet. Elle a procédé à un premier échange de vues dans sa réunion du 2 octobre 2001 avant d'examiner le projet en détail dans la réunion du 22 octobre 2001. Elle a adopté le présent rapport dans la réunion du 15 novembre 2001.

Le projet a pour objet de ratifier l'instrument d'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) que la Conférence internationale du Travail a adopté lors de sa quatre-vingt-cinquième session en 1997. Cet amendement habilite la Conférence internationale du Travail d'abroger par une majorité des deux tiers une Convention internationale devenue obsolète. Cette mesure s'indique alors qu'à défaut d'une abrogation formelle, les instruments de la Conférence internationale du Travail, devenus inadéquats ou dépassés, continueraient à sortir des effets de droit, malgré le fait que la Conférence internationale du Travail eût entre-temps adopté de nouveaux instruments dans une même matière.

L'amendement tend ainsi à résoudre un problème auquel l'OIT se voit confrontée depuis fort longtemps et qui résulte du fait que jusqu'à ce jour, la constitution de cette organisation internationale était muette sur la procédure à suivre pour pouvoir substituer en droit une nouvelle convention à une convention existante, mais dépassée.

La prérogative que l'amendement attribue à la Conférence internationale du Travail devrait ainsi à la fois assurer une meilleure sécurité juridique et garantir une cohérence renforcée des normes internationales du travail.

*

La Chambre de Travail, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, la Chambre de Commerce et la Chambre des Employés privés ont émis des avis favorables sur le projet.

La Chambre des Employés privés note qu'à la date de l'émission de son avis (29 octobre 1998), le Grand-Duché a ratifié 66 conventions (sur un total de 181 conventions internationales de l'OIT), mais sur celles-ci seulement 55 demeurent en vigueur. Ceci amène la chambre professionnelle à se demander

si le Gouvernement luxembourgeois ne devrait pas „procéder à un réexamen de sa politique en matière de ratification afin de mieux supporter les initiatives qui émanent de l’OIT“.

*

Tout en soulignant que l’amendement de la constitution de l’OIT se justifie quant au fond, le Conseil d’Etat, dans son avis du 26 octobre 1999, rend toutefois attentif au fait que la réception de l’amendement dans l’ordre juridique interne pose problème dans la mesure où il permet à un organe d’une institution internationale d’abroger un instrument qui, du fait de sa ratification, fait partie de l’ordre juridique national.

Le Conseil d’Etat développe ensuite un raisonnement juridique qui l’amène à conclure que l’approbation du projet sous revue doit se faire dans les conditions de l’article 114, alinéa 5 de la Constitution, c’est-à-dire que la Chambre ne pourra délibérer que si trois quarts au moins des membres qui la composent sont présents et, pour être adopté, le projet devra réunir au moins les deux tiers des suffrages.

Selon le Conseil d’Etat, il est de doctrine constante que la prérogative du Grand-Duc de faire les traités, inscrite à l’article 37 de la Constitution, a comme corollaire le droit de les défaire. Il s’ensuit que la mesure envisagée „constitue une dévolution à une institution de droit international d’attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif ou judiciaire au sens de l’article 49bis de la Constitution“.

Le Conseil d’Etat en déduit que, conformément à l’article 37, alinéa 2 de la Constitution, le présent projet, par analogie aux traités visés à l’article 49bis de la Constitution doit être approuvé dans les conditions de l’article 114, alinéa 5 de la Constitution, c’est-à-dire que la Chambre des Députés ne pourra délibérer que si trois quarts au moins des membres qui la composent sont présents et, pour être adopté, le projet devra réunir au moins les deux tiers des suffrages.

La commission relève en premier lieu que la Constitution ne règle pas expressément la procédure de dénonciation d’un traité. La position doctrinale, à laquelle le Conseil d’Etat se réfère, se base sur le principe du parallélisme des formes. Il s’agit d’un principe général du droit public suivant lequel une décision prise par une autorité, dans des conditions déterminées, ne peut être anéantie que par cette même autorité en respectant les mêmes formes.

La commission est disposée à se rallier à cette position et ceci, a fortiori, en raison du fait que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est actuellement saisie d’un projet de révision de l’article 37 de la Constitution ayant précisément pour objet de consacrer dans la Constitution une procédure de dénonciation répondant au principe juridique ci-dessus énoncé.

Toutefois, la commission rend également attentif à un autre principe général du droit public, énoncé à l’article 112 de la Constitution, suivant lequel tout acte de législation, qu’elle que soit sa forme ou sa nature, n’est obligatoire qu’à la condition d’avoir été publié sous la forme déterminée par la loi. La commission en déduit que la seule abrogation d’une convention par la Conférence internationale du Travail ne suffit pas pour rendre cette abrogation opposable et, par conséquent, applicable en droit interne. Théoriquement des contestations pourraient naître du fait que des citoyens continueraient à se prévaloir de droits découlant d’une convention dont l’abolition n’a pas été portée à leur connaissance dans les formes légales prévues.

En conclusion des considérations qui précèdent, la Commission du Travail et de l’Emploi

- 1) se rallie à l’interprétation juridique du Conseil d’Etat et, par conséquent, propose à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans les conditions de l’art. 114, alinéa 5 de la Constitution;
- 2) recommande au Gouvernement de procéder pour chaque acte d’abrogation à une publication formelle au Mémorial afin de garantir, en tout état de cause, le respect de l’article 112 de la Constitution.

Enfin, la commission suggère que dans le Code du Travail, actuellement en voie d’élaboration, soit publiée dans les annexes une liste des conventions de l’OIT applicables et, le cas échéant, de celles abrogées. Ainsi, au fil des mises à jour, on pourra s’apercevoir aisément des modifications intervenues.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission du Travail et de l’Emploi, à l’unanimité, recommande à la Chambre des Députés de voter le présent projet de loi en respectant les conditions prévues à l’article 114, alinéa 5 de la Constitution.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

PROJET DE LOI

portant approbation de l'instrument pour l'amendement de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, adopté par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-cinquième session, à Genève, le 19 juin 1997

Article unique.— Est approuvé l'instrument pour l'amendement de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, adopté par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-cinquième session, à Genève, le 19 juin 1997.

Luxembourg, le 15 novembre 2001

Le Président-Rapporteur,
Marcel GLESENER

