

N° 4754<sup>5</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 36 de la Constitution

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(16.3.2004)

Sur la base de l'article 19 (2) de sa loi organique du 12 juillet 1996, le Conseil d'Etat se vit transmettre le 30 mai 2002 par le Président de la Chambre des députés une version amendée de la proposition de révision sous rubrique, version arrêtée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle lors de sa réunion du 29 mai 2002, à la lumière de la prise de position du Gouvernement du 20 avril 2001 (*Doc. parl. No 4754<sup>1</sup>, sess. ord. 2000-2001*) et de l'avis du Conseil d'Etat du 19 février 2002 (*Doc. parl. No 4754<sup>2</sup>, sess. ord. 2001-2002*).

Depuis lors, sous l'effet d'une modification constitutionnelle et de l'évolution de la jurisprudence en rapport avec l'article 36 de la Constitution, la donne a changé de fond en comble pour, à la fois, simplifier et compliquer les problèmes en relation avec le pouvoir réglementaire soulevés par le Conseil d'Etat dans son avis précité.

La révision de l'article 114 de la Constitution par la loi du 19 décembre 2003 (*Mémorial A No 185 du 31 décembre 2003, p. 3969*) ouvre ainsi la voie à une modification plus large de la Constitution étant donné que sa révision n'est désormais plus subordonnée à une déclaration correspondante de la Chambre des députés, telle celle du 21 mai 1999 (*Mémorial No 65 du 9 juin 1999, p. 1427 ss.*). Cette nouvelle souplesse permet d'étendre le champ d'analyse au-delà des seuls articles 36 et 37 et facilite de la sorte, et quant au fond et quant à la structure, la recherche d'une solution globale en la matière.

Dans son arrêt No 17/03 du 17 mars 2003, la Cour Constitutionnelle a fustigé le fait par une loi d'investir une représentation professionnelle, en l'espèce l'Ordre des Avocats, d'un pouvoir normatif autonome en matière de détermination de règles professionnelles par des règlements d'ordre intérieur (*Mémorial No 41 du 2 avril 2003, p. 655 ss.*). Cette pratique a été jugée contraire à „l'article 11(6) de la Constitution du Grand-Duché qui réserve au pouvoir législatif le droit d'établir des restrictions à l'exercice de la profession libérale“. Cet arrêt remet en cause la légitimité du pouvoir des organes des professions dites réglementées d'émettre des règles, notamment déontologiques, contraignantes pour les membres.

\*

Rappelons que le texte de la nouvelle version dudit article 36, accompagnée de commentaires fort explicites, s'énonce comme suit:

*„Art. 36. (1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.*

*(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.*

*(3) Les membres du Gouvernement peuvent prendre des règlements et arrêtés prévus par la loi.*

*(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.*"

Dans sa nouvelle teneur proposée, l'article 36 de la Constitution en voie de révision appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes.

### Quant au fond des dispositions visées

Le **paragraphe 1er** peut être maintenu, étant toutefois entendu qu'il y aura lieu le moment venu d'adapter en conséquence les articles 37<sup>1</sup> et 107 de la Constitution.

Le **paragraphe 2** est repris tel quel de la proposition émise par le Conseil d'Etat en son avis du 19 février 2002. Qu'il soit rappelé dans ce contexte qu'en matière réservée, le pouvoir réglementaire sera toujours d'attribution. Conformément à la disposition sous revue, le pouvoir législatif restera donc toujours maître de doser l'étendue du pouvoir réglementaire. C'est lui qui déterminera en fin de compte les portions respectives des compétences retenues et des attributions concédées (*cf. Doc. parl. No 4754<sup>2</sup>, sess. ord. 2001-2002, p. 12*).

En élargissant le champ d'observation, il convient toutefois d'admettre qu'en matière réservée ce pouvoir réglementaire d'attribution coexistera avec un pouvoir réglementaire d'exécution, il est vrai restreint, comme la Cour Constitutionnelle l'a en effet relevé dans son arrêt No 15/03 du 3 janvier 2003 en „considérant que l'effet des réserves de la loi énoncées par la Constitution consiste en ce que nul, sauf le pouvoir législatif, ne peut valablement disposer des matières érigées en réserve; qu'il est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail“ (*Mémorial A No 7 du 23 janvier 2003, p. 90*). Cet arrêt se situe dans la ligne de la doctrine traditionnellement défendue par le Conseil d'Etat et reste en conséquence entaché des mêmes incertitudes et aléas que le juge constitutionnel s'efforce toutefois d'amoindrir en continuant d'affiner sa jurisprudence à l'occasion. Ainsi la Cour Constitutionnelle a-t-elle, dans son arrêt No 18/05 du 21 novembre 2003, jugé qu'il est „satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes; elle ne met par conséquent pas obstacle aux habilitations plus spécifiques“ (*Mémorial A No 174 du 9 décembre 2003, p. 3383 ss.*).

Le **paragraphe 3** a trait au pouvoir réglementaire ministériel et mérite de plus amples développements. Il dispose en effet que „les membres du Gouvernement peuvent prendre des règlements et arrêtés prévus par la loi“.

D'après le commentaire accompagnant la disposition en cause, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle entend de la sorte „limiter la possibilité de tels règlements ministériels à des matières d'ordre technique“.

Force est de relever d'abord que le texte de la proposition ne traduit pas cette approche – voulue restrictive – de la commission parlementaire<sup>2</sup> et d'ajouter que même si sur ce point il était conforme à l'intention de ses auteurs, il n'en resterait pas moins critiquable.

Il ne faut en effet pas perdre de vue qu'en application de l'article 36, paragraphe 1er, tel qu'amendé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, il appartiendra toujours au Grand-Duc de prendre les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. S'y ajoute qu'en application de l'article 32, alinéa 3 de la Constitution, le Grand-Duc peut en outre être investi d'un pouvoir réglementaire d'attribution. Dans les circonstances données, il paraît légitime de se demander si le pouvoir réglementaire ministériel institué par le paragraphe 3 du même article 36 selon la proposition

1 Voir la suggestion correspondante faite par le Conseil d'Etat dans le cadre de son avis de ce jour d'hui sur la proposition de révision de l'article 37 (Doc. parl. No 5034)

2 Loin de là, de par son caractère absolu, il n'en exclut même pas les matières réservées par la Constitution à la loi!

ne risque pas de concurrencer le pouvoir réglementaire traditionnellement conféré au Grand-Duc par la Constitution. Ne serait-ce qu'afin de prévenir pareil conflit, le Conseil d'Etat se prononce contre la version proposée du texte sous examen.

Il reste au contraire attaché à sa version du pouvoir réglementaire ministériel développée dans le cadre de son avis du 19 février 2002 ci-dessus évoqué, tout en admettant que ladite proposition mérite d'être plus amplement commentée, dans le but de rencontrer les interrogations qu'elle a provoquées au sein de la commission parlementaire.

Dans ledit avis, le Conseil d'Etat avait en effet suggéré de compléter l'article 76 de la Constitution par un alinéa 2 s'énonçant comme suit:

*„Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36, alinéa 1 et 37, alinéa 4<sup>3</sup> de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.“*

Peut-être est-il nécessaire de reproduire à cet endroit la motivation à la base du texte précité:

*„L'alinéa 1er (de l'article 76) prévoit que „le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins“. L'article 79 dispose qu'„il n'y a entre les membres du Gouvernement et le Grand-Duc aucune autorité intermédiaire“.*

Il découle de l'effet combiné des textes susmentionnés qu'il n'appartient pas à la loi d'investir directement des membres du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire.

L'*alinéa 2 nouveau* de l'article 76 se propose par contre d'habiliter le Grand-Duc à ce faire. Ce pouvoir est cependant cantonné dans d'étroites limites.

La délégation ne peut s'effectuer qu'à propos du pouvoir réglementaire d'exécution visé aux articles 36 et 37 de la Constitution. Il s'agit plus précisément de l'alinéa 1 de l'article 36 et de l'alinéa 4 de l'article 37. Tant l'alinéa 5 de l'article 37 que l'alinéa 2 nouveau de l'article 36 en sont exclus, car il est inconcevable que le Grand-Duc, habilité par une loi d'agir dans une matière réservée, puisse à son tour procéder à une subdélégation au profit des membres de son Gouvernement.

Dans l'optique du Conseil d'Etat, l'instrument du règlement grand-ducal n'est pas dévalorisé. Il reste par excellence l'attribut du Grand-Duc qui ne délègue son pouvoir que de son gré. Il n'appartient qu'à lui de procéder ou non à la délégation de son pouvoir réglementaire d'exécution. L'équilibre institutionnel - il faut le souligner - n'est donc pas perturbé par la réforme proposée. Le règlement ministériel reste subordonné dans la hiérarchie des normes au règlement grand-ducal et aux règles de droit d'essence supérieure.“ (*Doc. parl. No 4754<sup>2</sup>, sess. ord. 2001-2002, p. 13*)

Cette approche est donc beaucoup plus restrictive que celle préconisée par la commission parlementaire. En effet, contrairement à cette dernière, elle couvre le seul pouvoir réglementaire d'exécution, le Grand-Duc ne pouvant subdéléguer aux membres de son Gouvernement que le seul pouvoir qu'il détient lui-même directement de la Constitution. La nature d'exécution de ce pouvoir réglementaire s'oppose donc par définition à une habilitation générale d'agir du Gouvernement. L'équilibre constitutionnel reste donc intact dans cette conception qui respecte par ailleurs – il importe de le souligner – les dispositions formelles des articles 76 et 79 de la Constitution en vigueur. En disposant enfin que le Grand-Duc peut „dans les cas qu'il détermine“ procéder à la délégation en cause, le texte proposé par le Conseil d'Etat prohibe toute investiture générale du Gouvernement d'un pouvoir réglementaire d'exécution. Le Grand-Duc doit en l'occurrence procéder au cas par cas en prenant chaque fois un règlement grand-ducal autorisant les membres de son Gouvernement de mettre en œuvre le pouvoir réglementaire d'exécution délégué. L'on peut imaginer que le Grand-Duc usera de cette faculté surtout en vue de voir définir des normes d'ordre technique, comme le prévoit d'ailleurs la commission parlementaire elle-même.

Il s'entend que les règlements ministériels de l'espèce restent subordonnés dans la hiérarchie des normes aux règlements grand-ducaux et sont, par voie d'exception, soumis au contrôle des juridictions,

3 „Le Grand-Duc fait (*prend*) les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.“

Ce texte a été repris dans la proposition de révision de l'article 37 de la Constitution (*Doc. parl. No 5034, sess. ord. 2002-2003*).

conformément à l'article 95 de la Constitution. Il en résulte encore que le Grand-Duc reste maître de reprendre l'initiative en édictant un nouveau règlement grand-ducal en la matière.

En matière d'exécution des lois, le Grand-Duc a donc le choix d'agir lui-même moyennant recours au règlement grand-ducal ou de faire intervenir le Gouvernement qu'il autorise dans un cas précis de prendre des règlements ministériels.

Le **paragraphe 4** a vocation à se substituer à la pratique des lois habilitantes ayant jusqu'à présent régulièrement servi de fondement au pouvoir du Grand-Duc de prendre „en cas d'urgence constatée par lui, des règlements grand-ducaux, même dérogoratoires à des dispositions légales existantes, ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier“, sous réserve toutefois que „sont exceptées de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution“<sup>4</sup>.

Le vote de ces habilitations annuelles n'a pas manqué de susciter des questions récurrentes en rapport avec leur portée et surtout quant à la nature juridique des actes réglementaires pris sur leur base. A ce propos, il peut notamment être renvoyé aux commentaires critiques accompagnant le texte initial de la proposition de révision ainsi qu'à la prise de position largement concordante du Gouvernement (*voir Doc. parl. No 4754, p. 3 et No 4754<sup>1</sup>, p. 1, sess. ord. 2000-2001*). En pratique, il semble d'ailleurs difficile d'imaginer des mesures d'ordre économique et financier qui ne toucheraient pas la liberté de commerce et de l'industrie, matière que l'article 11 de la Constitution réserve précisément à la loi.

Les auteurs de la proposition d'amendement de l'article 36 sous examen entendent résoudre les problèmes inhérents aux errements du passé en prévoyant un paragraphe 4 de la teneur suivante:

„(4) En cas de crise internationale et s'il y a urgence le Grand-Duc peut prendre des règlements, même dérogoratoires 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 de 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.“

Le Gouvernement estime que „la base habilitante d'une ... procédure d'urgence pour des situations exceptionnelles devrait ... procéder de la Constitution elle-même, plutôt que par recours annuel à une loi d'habilitation particulière préalable qui confère des pouvoirs spéciaux au Gouvernement“ (*Doc. parl. No 4754<sup>1</sup>, sess. ord. 2000-2001, p. 2*). Logiquement l'on devrait en conclure que dorénavant il n'y aura plus place pour le vote habituel de pouvoirs spéciaux, étant donné que la voie parallèle de lois d'habilitation annuelles sera condamnée. Si le Conseil d'Etat n'entend pas en l'espèce contester en elle-même la démarche adoptée, il se propose cependant d'apporter quelques modifications incisives au texte précité dudit paragraphe 4.

L'alinéa 1 pose deux conditions cumulatives à la mise en œuvre de ce pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Il faut qu'il y ait crise internationale et urgence. Selon le commentaire de la disposition visée, „il appartient au pouvoir habilité de constater ou d'apprécier si les conditions de crise internationale et d'urgence sont données“. D'après le Conseil d'Etat, dans la ligne de l'arrêt de la Cour administrative du 25 octobre 2001 (dans l'affaire *Ministre de l'Intérieur c/TrefilArbed*, No 13349 C du rôle), il faut sans doute s'attendre à ce que l'application cumulative de ces conditions fasse un jour l'objet d'un contrôle par le juge. Force est partant de reconnaître que la nouvelle approche est beaucoup plus restrictive que la procédure traditionnelle portant annuellement habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières.

<sup>4</sup> Voir p. ex. Loi du 19 décembre 2003 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières (*Mémorial A No 186 du 31 décembre 2003, p. 3971*).

Le Conseil d'Etat ne s'oppose cependant pas à la réorientation opérée en la matière. A condition de limiter étroitement la durée de validité de ces règlements adoptés en cas de crise internationale et d'urgence, il pourrait même approuver une extension de ce pouvoir réglementaire d'exception à toute matière, réservée ou non par la Constitution à la loi. Quelque novatrice, voire révolutionnaire, que cette approche puisse paraître à première vue, elle n'aboutit en fait et en dernière analyse qu'au même résultat que la solution préconisée par la commission compétente de la Chambre.

En effet, selon la proposition d'amendement:

„L'habilitation prévue dépasse largement celle inscrite jusqu'à présent dans les lois habilitantes qui était confinée au domaine des mesures économiques et financières. Le texte proposé ne prévoit plus cette limitation. Il maintient toutefois celle ayant trait aux matières réservées par la Constitution à la loi, à l'exception des dispositions relatives au commerce et à l'industrie. Cette exception se justifie au regard des mesures réglementaires prises au cours de la dernière décennie sur la base des lois habilitantes. Ces mesures qui prohibaient notamment le transfert de capitaux et de biens vers certains pays touchaient directement au principe de la liberté du commerce (matière réservée à la loi par l'article 11 de la Constitution).

En cas de crise internationale la restriction des relations commerciales constitue souvent une condition de l'efficacité des mesures prises, d'où l'exception proposée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.“ (*Doc. parl. No 4753<sup>3</sup>, sess. ord. 2001-2002, p. 3*)

En clair, il s'agissait pour la Commission de mettre sur pied une solution répondant au mieux aux intérêts de la communauté internationale secouée par une crise et commandant sur le plan national une réaction normative urgente. Sont théoriquement exclues de cette voie de réglementation exceptionnelle les matières réservées, sauf celle dans laquelle il s'agira en pratique précisément le plus souvent d'intervenir, à savoir la liberté du commerce et de l'industrie. Dans les conditions données, les deux approches respectivement prônées par le Conseil d'Etat et la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rejoignent sensiblement quant à leurs enchaînements concrets. Tant dans l'une que dans l'autre ce sera en définitive la liberté du commerce et de l'industrie, matière réservée s'il en est, qui risquera de faire le plus souvent, sinon exclusivement, l'objet d'une réglementation d'exception dès que le pays se trouvera confronté à une crise internationale et qu'il faudra agir d'urgence.

Dans l'optique du Conseil d'Etat, les alinéas 2 et 3 du paragraphe 4 de l'article 36 amendé méritent d'être éliminés. La réorientation opérée en l'espèce par la commission parlementaire, même si elle constitue une nette amélioration par rapport à la version initiale, n'est en effet toujours pas en mesure de désamorcer les critiques adressées à l'ancienne approche. La nature des actes pris en l'occurrence par le Grand-Duc reste en effet floue et la problématique, illustrée en son temps *in extenso* par le Conseil d'Etat, entière. (*cf. Doc. parl. No 4754<sup>2</sup>, sess. ord. 2001-2002, p. 3 à 5*)

En conclusion de l'ensemble des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de remplacer les trois premiers alinéas du paragraphe 4 de l'article 36 par la disposition suivante:

„Toutefois, 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.*“

Le pouvoir réglementaire d'exception ne saurait résulter d'une simple clause de style. Le cas de crise internationale et d'urgence doit au contraire découler de l'appréciation concrète faite par le Grand-Duc de la situation en cause et se traduire par une indication afférente au préambule de l'acte réglementaire impliqué.

Il s'agit en l'espèce d'actes normatifs de circonstance, pris dans l'immédiat pour réagir d'urgence à une crise internationale qui a des répercussions directes sur le Grand-Duché de Luxembourg. Ces règlements d'exception voient leur durée de validité réduite à trois mois. Pouvant intervenir en toute matière, donc également dans des domaines réservés par la Constitution à la loi<sup>5</sup>, ces règlements ne restent pas moins soumis au contrôle formel des „cours et tribunaux“, conformément à l'article 95 de la Constitution.

5 Ces règlements d'exception tirent leur légitimité et leur force directement de la Constitution, contrairement aux règlements basés sur les lois d'habilitation annuelles qui, pour respecter la Constitution, devaient excepter les matières réservées.

De l'avis du Conseil d'Etat, au regard d'une crise internationale déterminée et de l'urgence d'y réagir, règlement sur règlement ne vaut. En d'autres termes, face à une situation exceptionnelle précise le Grand-Duc ne pourra, dans une même matière, prendre des règlements en cascade. Il réglemente dans l'immédiat et pour une durée maximale de trois mois en épuisant de la sorte le pouvoir spécial qu'il tire directement de la Constitution. Pour le cas où cette crise internationale risquerait de perdurer au-delà de ce délai, tout devrait être mis en œuvre pour mettre le législateur en mesure d'intervenir dans les domaines que la Constitution réserve à la loi. Le délai de validité de trois mois des règlements d'exception visés, proposé par le Conseil d'Etat et figurant d'ailleurs également, dans une autre optique il est vrai, dans la version de la prise de position gouvernementale du 20 avril 2001 (*Doc. parl. No 4754<sup>1</sup>, sess. ord. 2000-2001, p. 3*), devrait en l'occurrence suffire à initier et mener à terme la procédure législative.

En dehors de ce pouvoir réglementaire d'exception ne pouvant être actionné qu'en cas de crise internationale et d'urgence, le Grand-Duc continuera évidemment de disposer de son pouvoir réglementaire normal d'exécution qu'en cas d'urgence il pourra mettre en œuvre en se passant de l'avis du Conseil d'Etat, conformément à l'article 2, paragraphe 1er de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

L'alinéa final du paragraphe 4 sous avis, relatif aux amendes pénales, „tend à apporter (...) une solution à la problématique du volet pénal inhérent aux règlements pris sur base d'une habilitation soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis du 8 décembre 1998 sur le projet de réglementer certaines matières“<sup>6</sup> (*Doc. parl. No 4754<sup>3</sup>, sess. ord. 2001-2002, p. 3*). A cette fin, il dispose que „par dérogation à l'article 14 de la Constitution, ces règlements ne peuvent prévoir d'autres sanctions que des amendes pénales“.

Quelque fondé que soit l'objectif à la base du texte proposé, il est fort à craindre qu'il ne puisse être poursuivi sans soulever en droit quelques problèmes épineux.

Tout d'abord, par son libellé même, la disposition en question s'articule difficilement avec l'article 14 de la Constitution qui prévoit que „nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi“. En dernière analyse, l'approche des auteurs du texte sous examen ne „déroge“ en effet pas à l'article 14 de la Constitution, mais se propose d'instituer une nouvelle source fondant l'application de sanctions pénales. En fait, il y aurait donc à l'avenir coexistence de deux textes constitutionnels en matière de pénalités. L'article 14 qui pose le principe général que les peines pénales sont du ressort de la loi, et l'article 36 nouveau aux termes duquel les règlements grand-ducaux d'exception pourraient établir de simples amendes pénales. Cette optique se traduirait sans doute plus adéquatement par une phrase telle que „les règlements peuvent prévoir des amendes pénales“, sans pour autant tenir le texte à l'abri d'autres contestations juridiques sérieuses.

Un premier problème est inhérent à la nature de ces amendes pénales qui au regard des articles 7, 14 et 25 du Code pénal peuvent correspondre à une peine criminelle, correctionnelle ou de police. Or, comme c'est la nature de la peine qui détermine la juridiction pénale compétente, il importe de la déterminer sans équivoque. Si le règlement grand-ducal d'exception fixait l'amende à un montant se situant entre 25 et 250 euros, la sanction aurait indubitablement le caractère d'une peine de police qui serait du ressort des tribunaux de police. Si par contre, comme on peut s'y attendre compte tenu des enjeux en cause, des amendes plus substantielles – dépassant le montant de 250 euros – étaient prévues, il en surgirait un doute systématique sur la nature correctionnelle ou criminelle de la sanction encourue comportant, dans chaque cas concret, une impossibilité absolue de déterminer le juge compétent.

Une deuxième série de difficultés est susceptible de se manifester dans le contexte d'une loi prenant le relais des règlements d'exception dont la durée de validité est par définition limitée à trois mois. Il n'est en effet pas exclu que le besoin de légiférer en la matière se fasse sentir après l'expiration de ces règlements pris d'urgence par le Grand-Duc en cas de crise internationale. Il n'est pas non plus irréaliste d'envisager que le législateur soit le cas échéant amené, au regard des intérêts en cause, à prévoir des sanctions plus lourdes que les amendes pénales en faisant ainsi pleinement usage des pouvoirs que lui reconnaît l'article 14 de la Constitution. Il conviendra dans ce contexte de veiller scrupuleusement à l'observation du principe de la légalité des peines en fonction de la chronologie exacte des cas individuels à sanctionner. Mais même sous cette réserve, il subsistera toujours le risque de voir le législateur se faire reprocher une violation de la garantie à un procès équitable pour s'être ingéré dans l'adminis-

<sup>6</sup> Cf. doc. parl. No 4488<sup>1</sup>, sess. ord. 1998-1999, pages 3 et 4

tration de la justice en adoptant une loi affectant les litiges pendants devant les juridictions (cf. jurisprudence citée par le Conseil d'Etat dans son avis du 19 février 2002 sur la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution, *Doc. parl. No 4754<sup>2</sup>, sess. ord. 2001-2002, p. 5*).

Il se pourra au contraire tout aussi bien qu'aucune loi ne suive les règlements d'exception venus à échéance. Dans cette hypothèse, le principe de la légalité des peines avec son corollaire qu'est le principe de la rétroactivité *in mitius* tels que confirmés par la Cour Constitutionnelle dans son arrêt No 12/02 du 22 mars 2002 (*Mémorial A No 40 du 12 avril 2002, p. 672 ss.*) ne s'opposeraient-ils pas à la poursuite de faits et comportements redevenus en l'occurrence non punissables?

L'application du principe de la légalité des peines peut en outre s'avérer fort délicate notamment au regard d'infractions dites complexes, continues ou continuées pour lesquelles le rattachement chronologique ne peut pas toujours s'effectuer de façon absolue et certaine.

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.

### **Quant au pouvoir normatif des professions réglementées et de certains établissements publics**

Profitant de la réforme de l'article 114 de la Constitution par la loi du 19 décembre 2003, le Conseil d'Etat se propose d'élargir le débat à la discussion de l'extension du pouvoir normatif aux professions réglementées et à certains établissements publics.

Dans son arrêt No 17/03 du 7 mars 2003, la Cour Constitutionnelle a critiqué le fait d'investir une représentation professionnelle d'un pouvoir normatif autonome en matière de détermination de règles professionnelles. Dans le chef d'une autorité autre que le Grand-Duc, une telle habilitation est contraire à l'article 36 de la Constitution. Partant de l'article 11(6) de la Constitution qui réserve au pouvoir législatif le droit d'établir des restrictions à l'exercice de la profession libérale, la Cour a dit en substance:

„Considérant que par l'effet de cette réserve de la loi énoncée par la Constitution seul le pouvoir législatif peut valablement disposer de la matière érigée en réserve; qu'il est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se limite à tracer les principes directeurs tout en déléguant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail;

Considérant que pour organiser cette mise en œuvre l'article 19 de la loi modifiée du 10 août 1991 (sur la profession d'avocat) délègue l'exécution des dispositions de la loi à une autorité autre que le Grand-Duc; qu'il est partant contraire à l'article 36 de la Constitution;“.

Dans le cadre des travaux préparatoires à la loi du 20 mai 1983 portant création d'un Institut Monétaire Luxembourgeois, le Conseil d'Etat avait adopté une position sensiblement similaire à la jurisprudence précitée (cf. avis du 16 juillet 1982, *doc. parl. No 2575<sup>2</sup>, sess. ord. 1981-1982, pages 15 et 19*).

La même approche semble avoir prévalu dans le contexte de l'élaboration de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier où le comité de la réglementation prudentielle ne s'est vu reconnaître qu'un caractère „consultatif“ (cf. article 15 de la loi / voir avis du Conseil d'Etat du 1er décembre 1998, *doc. parl. No 4469<sup>4</sup>, sess. ord. 1998-1999, examen de l'article 16*).

Toujours est-il que compte tenu des enjeux considérables en cause, le Conseil d'Etat propose d'asseoir le pouvoir normatif visé sur une base constitutionnelle solide.

Pour ce qui est des professions réglementées (avocats, architectes, médecins ...), c'est essentiellement le pouvoir déontologique et quasi juridictionnel des différents Ordres qui est en cause.

Dans son avis du 26 mai 1998 sur le projet de loi relatif au Collège médical (*Doc. parl. No 4373<sup>1</sup>, sess. ord. 1997-1998*), le Conseil d'Etat avait procédé à une analyse détaillée de ces volets au regard

- de la loi du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
- de la loi du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de la santé;
- de la loi du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises;
- de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil;
- de la loi du 28 juin 1991 sur la profession d'avocat.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat avait relevé que les dispositions en matière disciplinaire sont loin d'être uniformes, ce qui l'avait amené à conclure que „compte tenu de l'emprise croissante sur les juridictions ordinales ou professionnelles, des règles et jurisprudences tirées de l'application de la Convention des droits de l'Homme ... un réexamen des législations dans un but d'harmonisation serait souhaitable. (...) L'élaboration d'un tronc commun, rassemblant les règles de procédure applicables en matière disciplinaire aux différentes professions visées, présenterait des avantages indéniables. Le droit disciplinaire régissant les avocats – le plus élaboré en l'occurrence – pourrait à ce sujet servir de modèle au législateur.“

Face à la jurisprudence précitée de la Cour Constitutionnelle, cette approche n'est évidemment plus tenable et le pouvoir régulateur, dont sont de par la loi investis des organes professionnels du type Collège médical, Collège vétérinaire ou Ordre des avocats qui possèdent d'ailleurs la personnalité civile<sup>7</sup>, devient plus que suspect au regard de l'article 11 de la Constitution.

De l'avis du Conseil d'Etat, il s'impose de consacrer dans la Constitution, au profit des organes des professions dites réglementées, le pouvoir d'organiser l'exercice de la profession et d'émettre des règles contraignantes pour les membres tant dans leurs rapports mutuels que dans leurs relations avec des tiers. La réglementation de l'accès aux dites professions doit évidemment rester réservée à la loi, dans la stricte conformité avec l'article 11 de la Constitution.

Pour ce qui est des établissements publics, les observations suivantes sont de mise.

En l'état, la décentralisation administrative connaît deux formes au Grand-Duché de Luxembourg: la décentralisation territoriale opérant par le truchement des communes et la décentralisation par services s'effectuant par le biais d'établissements publics. Seule la première se trouve évoquée dans la Constitution dont l'article 107 reconnaît un véritable pouvoir réglementaire aux communes. Or, le nombre des établissements publics va croissant, ce qui ne devrait guère surprendre alors qu'il s'agit d'„un procédé commode de gestion de service public répondant à une nécessité pratique: permettre une gestion efficace en isolant une activité particulière de l'ensemble des activités administratives“ (*Jurisclasseur Administratif, fascicule 135/„Etablissements publics“ par Jean-Pierre Theron/pt 3*). Aussi est-il devenu, très tôt, „un instrument privilégié d'intervention de la puissance publique dans tous les secteurs. (...) Technique souple de gestion des services publics, son extension s'explique à la fois par la diversification des interventions publiques et les facilités qu'elle offre quant à l'adaptation des structures et des moyens de l'action administrative“ (ibidem, pt 4). La rançon de cette évolution se traduit cependant par un risque de perte d'homogénéité de la notion d'établissement public, risque qu'il convient de circonscrire avec un maximum de rigueur. Dans son avis du 20 février 2001 sur le projet de loi portant création d'un établissement public nommé „Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster“, le Conseil d'Etat avait exprimé comme suit cette dernière préoccupation:

„En l'absence d'une législation de base se rapportant à l'ensemble des établissements publics, il appartient toujours au législateur de fixer, cas par cas, les dispositions légales devant s'appliquer dans un cadre déterminé.“

Dans ce contexte il n'est cependant pas souhaitable d'inventer, à l'occasion de chaque création d'un établissement public, de nouvelles particularités juridiques. Il paraît au contraire préférable de s'inspirer de modèles existants, pour en reprendre, autant que faire se peut, les dispositions essentielles“ (*Doc. parl. No 4702<sup>1</sup>, sess. ord. 2000-2001, pages 2-3*).

Le Conseil d'Etat a réitéré cette approche notamment dans le cadre de son avis du 30 avril 2002 sur le projet de loi portant création d'un établissement public nommé „Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte“ (*Doc. parl. No 4731<sup>1</sup>, sess. ord. 2001-2002, p. 1*).

Malgré la variété des établissements en cause, trois règles communes restent d'application:

- tout établissement public est une personne morale de droit public créée par une loi;
- tout établissement public est régi par le principe de spécialité qui est au fond l'instrument juridique adaptant l'organe à sa mission;
- tout établissement public jouit de l'autonomie de gestion et reste soumis au pouvoir tutélaire de l'autorité centrale.

<sup>7</sup> – art. 1er de la loi du 8.6.1999 relative au Collège médical (Mém. A, p. 1778 ss.)

– art. 1er de la loi du 31.5.2002 relative au Collège vétérinaire (Mém. A, p. 1490 ss.)

– art. 7 de la loi du 10.8.1991 qui prévoit pour chaque ordre des avocats la personnalité civile (Mém. A, p. 1109 ss.)

Partant de ces trois constantes, ne pourrait-on pas envisager d'ancrer, autour de ces mêmes fondements, une sorte de pouvoir normatif de certains établissements publics qui seraient jugés devoir en disposer?

Dans cette optique, le législateur ne créerait pas seulement l'établissement public dont il aura par ailleurs défini l'organisation et les missions, mais il l'investirait en outre, à condition qu'il l'eût estimé nécessaire, d'une forme de pouvoir normatif évidemment tributaire du principe de spécialité. L'établissement public pourrait ainsi être autorisé à mettre en œuvre des règles d'application générale dans les domaines relevant de sa compétence. Il s'entend que ces actes pourraient être soumis à un contrôle de la part de l'autorité de tutelle à l'instar de celui qui s'opère au niveau de la décentralisation territoriale en rapport avec l'exercice du pouvoir réglementaire communal<sup>8</sup>.

A noter que la Constitution néerlandaise contient un article 134 libellé de la façon suivante:

„Article 134

1. Des organismes publics pour les professions et les entreprises ainsi que d'autres organismes publics peuvent être institués et supprimés par la loi ou en vertu de la loi.

2. La loi règle les tâches et l'organisation de ces organismes publics, la composition et la compétence de leurs administrations, ainsi que la publicité de leurs séances. Une compétence réglementaire peut être accordée auxdites administrations par la loi ou en vertu de la loi.

3. La loi règle le contrôle sur ces administrations. Les décisions de ces administrations ne peuvent être annulées que si elles sont contraires au droit ou à l'intérêt général.“

(*Constitution du Royaume des Pays-Bas du 17 février 1985*)

Il s'agit d'une disposition dont la portée réelle ne se dégage évidemment que placée dans le contexte général de cette constitution.

Aussi le Conseil d'Etat se garde-t-il de recommander la reprise de dispositions isolées de constitutions étrangères sans examen circonstancié préalable. Il va de soi que ces textes peuvent toujours servir de source d'inspiration, mais une prudence vigilante est de rigueur si l'on envisage de les recopier pour les transférer tels quels dans un tout autre contexte, à savoir notre propre système constitutionnel.

En l'occurrence, le Conseil d'Etat propose de compléter l'article 11, paragraphe (6) par les alinéas 2 et 3 nouveaux, libellés comme suit:

„En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.

La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.“

Il découle du texte proposé que les règlements édictés par ces organes professionnels tombent sous le champ d'application des articles 95 de la Constitution<sup>9</sup> et 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif<sup>10</sup>, étant entendu que pour être obligatoires ils doivent avoir été publiés, conformément à l'article 112 de la Loi fondamentale.

Dans la même optique doit être lu l'article 108bis nouveau ci-après qu'il est proposé d'insérer dans un Chapitre X nouveau intitulé „– Des établissements publics“, les Chapitres X et XI actuels devenant respectivement les Chapitres XI et XII:

„Art. 108bis.– La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à

8 Article 107, paragraphes (3) et (6) de la Constitution:

„(3) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les *règlements communaux*, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.“

„(6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.“

9 Est visée ici l'exception d'illégalité.

10 Il s'agit en l'espèce du recours en annulation contre les actes administratifs à caractère réglementaire.

*l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.*“

Le texte de ce nouvel article 108bis est largement inspiré de l'article 107, paragraphe (6) de la Constitution. Il n'affecte en rien les établissements publics communaux.

### **Quant à l'intégration structurelle des différentes mesures proposées**

En conclusion de l'ensemble des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat propose les amendements constitutionnels suivants:

„1° Au paragraphe (6) de l'article 11 de la Constitution sont ajoutés les alinéas 2 et 3 nouveaux libellés comme suit:

*„En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.*

*La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.*“

2° L'article 32 est modifié comme suit:

– Les deux premiers alinéas sont réunis dans un paragraphe (1) nouveau.

– L'alinéa 3 devient le paragraphe (2) nouveau.

– Sont ajoutés les paragraphes (3) et (4) nouveaux s'énonçant ainsi:

*„(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.*

*(4) Toutefois, 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.*“

3° L'article 36 prend la teneur suivante:

*„Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.*“

4° L'article 76 est complété par un alinéa 2 nouveau conçu en ces termes:

*„Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 3 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.*“

5° Sous un Chapitre X nouveau, intitulé „– Des établissements publics“ est inséré un article 108bis libellé comme suit:

*„Art. 108bis.– La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.*“

6° Les Chapitres X et XI de la Constitution deviennent respectivement les Chapitres XI et XII.“

Suivent les textes proposés par le Conseil d'Etat dans le cadre de l'examen des propositions de révision des articles 36 et 37 de la Constitution (*Doc. parl. Nos 4754 et 5034*):

<i>Droit constitutionnel positif</i>	<i>Textes proposés par le Conseil d'Etat</i>
<p><b>Art. 2.</b> Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.</p>	<p><b>Art. 2.</b> (CE No 46.061) <i>Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.</i></p> <p>Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.</p>
<p><b>Art. 11. (6)</b> La loi garantit la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole, sauf les restrictions à établir par le pouvoir législatif.</p>	<p><b>Art. 11.</b> (CE No 45.400) (6) La loi garantit la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail, sauf les restrictions à établir par le pouvoir législatif.</p> <p><i>En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.</i></p> <p><i>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.</i></p>
<p><b>Art. 32.</b> La puissance souveraine réside dans la Nation.</p> <p>Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays.</p> <p>Il n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.</p>	<p><b>Art. 32.</b> (CE No 45.400) (1) La puissance souveraine réside dans la Nation.</p> <p>Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays.</p> <p>(2) <i>Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'article 3 de la présente Constitution.</i></p> <p>(3) <i>Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.</i></p> <p>(4) <i>Toutefois, 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.</i></p> <p><i>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.</i></p>
<p><b>Art. 36.</b> Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.</p>	<p><b>Art. 36.</b> (CE No 45.400) <i>Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.</i></p>

<i>Droit constitutionnel positif</i>	<i>Textes proposés par le Conseil d'Etat</i>
<p><b>Art. 37.</b> Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.</p> <p>Les traités visés au Chapitre III, § 4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'art. 114, al. 5.</p> <p>Les traités secrets sont abolis.</p> <p>Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.</p> <p>Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu en vertu d'une loi.</p> <p>Le Grand-Duc commande la force armée; il 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, al. 5 de la Constitution.</p>	<p><b>Art. 37.</b> (CE No 46.061)</p> <p><i>Art. 37. Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités. Ces derniers n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.</i></p> <p><i>Les traités visés à l'article 49bis sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2.</i></p> <p><i>Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.</i></p> <p><i>Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi, le Grand-Duc prend les règlements nécessaires pour l'application des actes de la Communauté et de l'Union européenne. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.</i></p>
<p><b>Art. 76.</b> Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.</p>	<p><b>Art. 76.</b> (CE No 45.400) Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.</p> <p><i>Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 3 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.</i></p>
<p><b>Chapitre VII.– De la Force publique</b></p> <p><b>Art. 96.</b> Tout ce qui concerne la force armée est réglé par la loi.</p> <p><b>Art. 97.</b> L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi.</p> <p><b>Art. 98.</b> Il peut être formé une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi.</p>	<p><b>Art. 98bis</b> (CE No 46.061) <i>Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi.</i></p> <p><i>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. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre s'avère impossible.</i></p>

<i>Droit constitutionnel positif</i>	<i>Textes proposés par le Conseil d'Etat</i>
	<p style="text-align: center;"><b>CHAPITRE X (nouveau) – Des établissements publics</b></p> <p><i>Art. 108bis. La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires et administratifs.</i></p>

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 mars 2004.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

