

N° 5034¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 37 de la Constitution

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

(5.2.2003)

La présente prise de position du Gouvernement porte sur la proposition de révision de l'article 37 de la Constitution, déposée à la Chambre des Députés par Monsieur le Député Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle, en date du 10 octobre 2002.

Le Gouvernement a profité de la même occasion pour exposer son point de vue sur la problématique de la transposition des directives communautaires, liée à l'article 36 de la Constitution, qui ne peut, sur ce point, être facilement séparé de l'article 37 de la Constitution.

L'actuel article 37 de la Constitution s'énonce comme suit:

„Art. 37.– 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.

Les traités visés au Chapitre III, § 4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'art. 114, al. 5.

Les traités secrets sont abolis.

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.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

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.“

La proposition de révision de M. Meyers tend à remplacer cet article 37 actuel par les articles 37, 37bis et 37ter nouveaux ayant la teneur suivante:

„Art. 37.– Les traités sont signés par le Gouvernement, au nom du Grand-Duc. Ils n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. Ils sont ratifiés par le Grand-Duc.

Sauf disposition de dénonciation contraire prévue par les traités eux-mêmes, les traités sont dénoncés par le Gouvernement, au nom du Grand-Duc. La dénonciation n'a d'effet avant d'avoir été approuvée par la loi et publiée dans les formes prévues pour la publication des lois.

Les traités visés à l'article 49bis sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 5.

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.

Art. 37bis.– Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Art. 37ter.– *Le Grand-Duc est le chef suprême de l’armée, dont le commandement est réglé par la loi.*

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 5 de la Constitution.

L’intervention des forces armées du Grand-Duché de Luxembourg en dehors du territoire national est réglée par la loi.“

D’après l’exposé des motifs, les modifications proposées répondent au double souci de regrouper sous un même chapitre les dispositions de la Constitution ayant trait au même objet et d’adapter le texte aux données et aux exigences d’aujourd’hui.

Dans cette optique, l’article 37 a été scindé et les dispositions en ont été réparties sur trois articles distincts.

Les dispositions des alinéas 1er à 4 de l’article 37 qui règlent tout ce qui a trait au droit de faire des traités, à leur approbation par la Chambre et aux mesures d’exécution, forment le nouvel article 37.

Tout en maintenant intégralement les termes de l’alinéa 5 de l’article 37, il a été proposé de reproduire cette disposition à la suite de l’article 37 dans un article 37bis nouveau.

Enfin, le dernier alinéa de l’article 37, qui se rapporte au commandement de l’Armée et à la déclaration de guerre, devient le nouvel article 37ter.

Il ressort également de l’exposé des motifs que cette numérotation n’est que provisoire, alors qu’il est envisagé de modifier ultérieurement l’ordonnancement de l’ensemble de la Constitution et de proposer un regroupement nouveau des articles.

Il y a, par ailleurs, lieu de noter que le Conseil d’Etat ne s’est pas encore prononcé sur l’ensemble des dispositions des articles 37, 37bis et 37ter nouveaux énoncés ci-avant.

Cependant, dans son avis du 19 février 2002 au sujet de la proposition de révision de l’article 36 de la Constitution (No 4754) il a suggéré de rédiger l’article 37, alinéa 4 de la façon suivante:

„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.“

La Haute Corporation a, en outre, fait la proposition d’ajouter à l’article 37 un alinéa 5 nouveau dans les termes reproduits ci-après:

„Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l’application des actes de la Communauté et de l’Union européennes. Ce pouvoir peut même s’étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.“

Etant donné que l’objet de l’article 37 peut difficilement être séparé de celui de l’article 36, en raison du fait qu’ils constituent tous les deux une source du pouvoir réglementaire en donnant au Grand-Duc un pouvoir général de prendre les règlements nécessaires pour l’exécution des lois et des traités, il a semblé utile au Gouvernement de profiter des discussions relatives à l’article 37 lors du Conseil de Gouvernement pour y aborder également la problématique de la transposition des directives communautaires qui est très actuelle, tant en raison d’une certaine insécurité juridique qui la caractérise qu’en raison des délais de transposition qui peuvent parfois paraître trop longs.

En effet, au stade actuel, dans les matières réservées par la Constitution à la loi, l’intervention du législateur reste de rigueur. A cet égard, la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l’exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports ne constitue un allègement de procédure que dans les matières qui y sont expressément énumérées. L’article 1er de ladite loi rappelle en effet de façon expresse que *„seront toutefois exceptées de cette réglementation, qui peut déroger aux lois existantes, les matières réservées à la loi par la Constitution“*. Comme le fait remarquer le Conseil d’Etat dans son avis du 19 février 2002 sur la proposition de révision de l’article 36 de la Constitution, *„les hésitations sur le „bon“ choix de la procédure – législative ou réglementaire – demeurent à l’ordre du jour et parfois quelques doutes peuvent encore persister face à la solution enfin retenue dans un cas déterminé“*.

Le Gouvernement, pour sa part, a tendance à suivre également le raisonnement de la Haute Corporation lorsqu'elle affirme qu'„une accélération de la procédure de transposition des directives ne peut sans doute être escomptée qu'au prix d'une implication plus poussée du pouvoir réglementaire en la matière“.

Il va sans dire que le fait d'aller dans cette direction entraînera inmanquablement des critiques tirant leurs arguments d'un risque de dévalorisation du pouvoir législatif. Le Gouvernement est cependant d'avis qu'il n'est pas question ici de vider de sa substance le monopole détenu par le pouvoir législatif et qui lui permet utilement de réserver certains domaines à la loi. Il y a en effet lieu de relativiser la portée d'une éventuelle extension du pouvoir réglementaire telle que décrite ci-dessus, comme l'a d'ailleurs fait le Conseil d'Etat dans son avis du 19 février 2002 en précisant que „le Grand-Duché de Luxembourg constitue l'un des Etats membres de la Communauté européenne, que tous les traités constitutifs concernant cette Communauté ont été approuvés par notre pays conformément aux articles 37, alinéa 2, 49bis et 114 de la Constitution et qu'il en résulte:

- 1° qu'il y a eu en l'espèce transfert temporaire d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, à la Communauté européenne, institution de droit international;
- 2° que cette dévolution de pouvoirs de souveraineté s'est opérée avec une majorité de deux tiers des suffrages et en présence d'au moins trois quarts des membres composant la Chambre des Députés“.

Le Gouvernement partage encore l'avis du Conseil d'Etat lorsqu'il conclut que „l'adhésion aux traités instituant la Communauté européenne s'est donc effectuée sous les mêmes conditions de majorité et de quorum qualifiés qu'une révision de la Constitution“ et lorsqu'il invite le lecteur à garder à l'esprit cet élément essentiel dans la suite de son argumentation, à savoir que „conformément à l'article 5, alinéa 1 du Traité instituant la Communauté européenne, „la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent Traité“ et qu'en vertu de l'article 10, „les Etats membres prennent toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité“.

La Haute Corporation poursuit son raisonnement par les constatations suivantes:

„Or, tant le traité que les actes des organes communautaires portent (aussi) sur des matières réservées par la Constitution à la loi. La Communauté peut ainsi, dans ces mêmes matières, agir par voie de règlement qui „a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre“ (Art. 249, al. 2 du Traité). Il faut en conclure qu'un règlement communautaire réglementant la liberté de commerce ou encore la sécurité sociale, matières que l'article 11 de notre Constitution réserve à la loi, est directement applicable au Grand-Duché, sans que la Chambre des Députés ait même simplement le droit d'intervenir.

Autre moyen d'action de la Communauté, la directive qui „lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens“ (Art. 249, al. 3 du Traité). Il faut remarquer dans ce contexte que les directives sont elles aussi susceptibles de couvrir un domaine qui, en droit interne, correspond à une matière réservée par la Constitution à la loi.“

Le Conseil d'Etat appuie sa conclusion sur la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes selon laquelle „un Etat membre ne saurait exciper des dispositions, pratiques ou situations de son ordre interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des directives communautaires“ (Commission c/Italie, aff. 163/78, arrêt du 22 février 1979; Rec. 1979, p. 771/considérant 5). Même des considérations tirées de l'ordre constitutionnel ne sauraient tenir en échec l'effet direct du droit communautaire (qui peut être attaché à certaines dispositions de directives), comme la Cour a eu l'occasion de l'affirmer en statuant que „le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit communautaire, (...) a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel“ (Simmenthal, aff. 106/77, arrêt du 9 mars 1978; Rec. 1978, p. 629/considérant 24). (...)

Les Etats ont l'obligation „de choisir, dans le cadre de la liberté qui leur est laissée par l'article 189 (actuellement art. 249), les formes et moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des direc-

tives, compte tenu de l'objet de celle-ci" (Royer, aff. 48/78, arrêt du 8 avril 1976; Rec. 1976, p. 497/considérant 73). La transposition des directives ne doit donc entraîner aucune déperdition de leur force normative. Mettre en cause le principe de la primauté du droit communautaire reviendrait en effet à nier „le caractère effectif d'engagements inconditionnellement et irrévocablement assumés par les Etats membres, en vertu du traité, (et) mettre ainsi en question les bases mêmes de la Communauté". (Considérant 18 de l'arrêt Simmenthal)".

L'argumentation du Conseil d'Etat, reproduite ci-dessus, et que le Gouvernement peut faire sienne, fait ressortir le fait que l'idée d'impliquer davantage le pouvoir exécutif dans la traduction en droit interne des directives communautaires n'est pas susceptible de dévaloriser le pouvoir législatif et présente l'avantage de réduire les délais de transposition souvent exagérément longs.

En effet, en élargissant et en généralisant le champ d'application du pouvoir réglementaire d'exécution du Grand-Duc à la transposition des directives, le Grand-Duc se verrait donc appelé à agir chaque fois qu'un règlement grand-ducal s'avère nécessaire pour assurer l'exécution d'une loi (article 36, alinéa 1), d'un traité (article 37, alinéa 4, tel que proposé par le Conseil d'Etat) ou d'un acte communautaire (article 37, alinéa 5, tel que proposé par le Conseil d'Etat).

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, son pouvoir resterait cependant assujéti à des restrictions importantes.

Ainsi, en matière d'exécution des traités internationaux, le Grand-Duc ne pourra jamais actionner son pouvoir réglementaire pour intervenir dans un domaine réservé au pouvoir législatif. Dans le contexte de l'exécution de la loi ou de l'application d'un acte communautaire, il ne pourra le faire que dans les limites fixées par le législateur. Il faut en conclure qu'en matière réservée, le pouvoir réglementaire du Grand-Duc – s'il est prévu par la Constitution (voir articles 36, alinéa 2 et 37, alinéa 5) – est toujours d'attribution.

Il n'y a donc pas de risque de voir amputer le pouvoir législatif des domaines que la Constitution lui a attribués.

*

Par conséquent, au vu de ce qui a été explicité ci-avant, tant la proposition de révision de l'article 37 de la Constitution, déposée par M. Paul-Henri Meyers, que la formulation proposée par le Conseil d'Etat relative à la transposition des directives par la voie réglementaire, trouvent l'accord du Gouvernement, en tenant compte des nécessaires adaptations rédactionnelles et d'alignement du texte.