



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 5034

Proposition de révision de l'article 37 de la Constitution

Date de dépôt : 10-10-2002

Date de l'avis du Conseil d'État : 16-03-2004

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
10-10-2002	Déposé	5034/00	<u>3</u>
05-02-2003	Prise de position du Gouvernement (5.2.2003)	5034/01	<u>10</u>
16-03-2004	Avis du Conseil d'Etat (16.3.2004)	5034/02	<u>15</u>
13-10-2009	Retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés 1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre, Ministre d'Etat (13.10.2009) 2) Liste des projets et des propositions [...]	5034/03	<u>24</u>

5034/00

N° 5034

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 37 de la Constitution

* * *

(Dépôt: Monsieur Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle le 10.10.2002)

SOMMAIRE:

	page
1) Texte de la proposition de révision.....	1
2) Exposé des motifs.....	2
3) Commentaires	3

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

L'article 37 de la Constitution est remplacé par les articles 37, 37bis et 37ter ayant la teneur suivante:

1. L'article 37 est rédigé comme suit:

„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.“

2. L'article 37bis nouveau de la Constitution, qui est intercalé entre les articles 37 et 37ter, est libellé comme suit:

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

3. Il est ajouté, à la suite de l'article 37bis de la Constitution, un article 37ter nouveau rédigé comme suit:

„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.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 37 de la Constitution, déclaré révisable par la Chambre des députés dans sa séance du 21 mai 1999, compte parmi les articles de la Constitution qui, depuis 1848, ont connu les adaptations et modifications les plus importantes.

Dans la Constitution du 9 juillet 1848 le Roi Grand-Duc disposait dans la conduite des relations internationales de l'Etat, du droit de déclarer la guerre, de faire les traités de paix, d'alliance et de commerce. L'article 37 prévoyait qu'il „en donne connaissance à la Chambre aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables“. Les traités de convenance et ceux qui pouvaient grever l'Etat ou bien individuellement des Luxembourgeois, n'avaient d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre.

La révision constitutionnelle du 15 mai 1919 maintient la prérogative du chef de l'Etat de „faire les traités“. Toutefois, elle renforce considérablement les droits de la Chambre en prévoyant qu'„aucun traité n'aura d'effet avant d'avoir reçu l'assentiment de la Chambre. Les traités secrets sont abolis“.

Lors de la révision constitutionnelle de 1919 la Chambre élimine de la Constitution toute allusion à la guerre. Le pouvoir discrétionnaire de déclarer la guerre est supprimé.

La création, après la deuxième guerre mondiale, de nombreuses organisations internationales et d'institutions supranationales dotées de pouvoirs de décision réservés, en vertu de notre Constitution, à des organes de la puissance souveraine nationale, amena la Chambre à adapter le droit constitutionnel luxembourgeois aux données et aux exigences nouvelles de la vie internationale.

L'article 37, tel qu'il était modifié lors de la révision du 25 octobre 1956, comportait quatre modifications:

- 1) La Constitution prévoit, dans un article 49bis nouveau, que „l'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international“. Les traités portant dévolution de pouvoirs à des institutions internationales doivent être votés dans les conditions de l'article 114, alinéa 5.
- 2) Les traités doivent être publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.
- 3) Le Grand-Duc est habilité à faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités.
- 4) La prérogative du Grand-Duc relative à la déclaration de guerre et de la cessation de la guerre est réinscrite dans la Constitution. Toutefois, le Grand-Duc ne peut déclarer la guerre et la cessation de la guerre qu'après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des députés émis dans les conditions de l'article 114, al. 5.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé d'apporter à l'article 37, dans sa forme actuelle, plusieurs modifications dans le souci, d'une part, de regrouper sous un même chapitre les dispositions de la Constitution ayant trait au même objet et, d'autre part, d'adapter le texte aux données et aux exigences d'aujourd'hui.

Dans la voie de cette démarche, la Commission propose d'abord de scinder l'article 37 et d'en répartir les dispositions 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 la Commission propose de reproduire cette disposition à la suite de l'article 37 dans un article 37bis nouveau.

Enfin, en ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 37, qui se rapporte au commandement de l'armée et à la déclaration de guerre, la Commission propose d'en faire un article 37ter nouveau.

La Commission rend attentif au fait que cette numérotation n'est que provisoire, alors qu'elle envisage de modifier l'ordonnancement de l'ensemble de la Constitution et de proposer un regroupement nouveau des articles.

*

COMMENTAIRES

Article 37 nouveau

Aux termes de l'alinéa 1er du texte actuellement en vigueur, le Grand-Duc fait les traités. Cette disposition est toutefois tempérée par la deuxième phrase qui prévoit que les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. Un traité ne peut donc sortir ses effets avant d'avoir été approuvé par la Chambre des députés et avant d'avoir été publié au Mémorial.

L'article 37 utilise le terme de „traité“. Selon l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, adoptée le 25 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, mais non encore approuvée par notre pays, l'expression „traité“ s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière.

De cette définition l'on peut déduire que les termes employés pour désigner un accord international ne revêtent pas d'importance, mais que la validité dépend surtout de la qualité des parties contractantes qui doivent être des Etats ou des sujets de droit international et du consentement consigné dans un instrument rédigé par écrit.

Au Luxembourg le droit de faire les traités constitue une prérogative du chef de l'Etat. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'entend pas modifier cette prérogative quant au fond. Toutefois, elle est d'avis qu'il est préférable que le texte de la loi fondamentale précise d'une façon plus explicite les étapes essentielles de la procédure de conclusion des accords internationaux dans notre pays et qu'il détermine les organes compétents en tenant compte des procédés retenus au niveau international.

La Convention de Vienne énonce un certain nombre de règles générales concernant la conclusion des traités comprenant la capacité de négocier, l'adoption et l'authentification des textes, la signature, l'approbation, la ratification et l'entrée en vigueur.

Suivant la pratique suivie dans notre pays les négociations sont menées soit par le ministre des Affaires étrangères, soit par le ministre compétent pour la matière faisant l'objet des négociations soit par un fonctionnaire ayant mandat de négocier.

Le paraphe ou la signature d'un texte négocié qui établit ce texte ne varietur ne vaut en principe pas consentement de l'Etat à être lié par le traité. La signature doit être expressément subordonnée à l'approbation du traité par la Chambre des députés et à la ratification par le Grand-Duc.

La ratification du traité, souvent confondue avec l'approbation, est la formalité par laquelle le Grand-Duc en tant que chef de l'Etat affirme le consentement de l'Etat à être engagé par le traité. La ratification ne peut intervenir qu'après l'approbation du traité par la Chambre sous forme d'une loi.

Les traités doivent être publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. Si tous les traités doivent être approuvés par la Chambre et être publiés, il ne peut y avoir de traités secrets. La Commission est partant d'avis que l'alinéa 3 de l'article 37 qui dit que „les traités secrets sont abolis“, peut être supprimé.

Toutefois, la Commission propose de compléter l'article 37 par un alinéa 3 nouveau prévoyant, dans le respect du parallélisme des formes, pour la dénonciation des traités la même procédure d'approbation que pour la mise en application, en faisant intervenir les mêmes organes.

Les alinéas 3 et 4 du texte de l'article 37 sont repris sans modifications de l'article 37 actuellement en vigueur.

Article 37bis nouveau

Cet article nouveau qui reprend textuellement l'article 37, alinéa 5 n'appelle pas de commentaire.

Article 37ter nouveau

Cet article reprend tout ce qui a trait au commandement de l'armée, à la déclaration de guerre et à l'intervention des forces armées en dehors du territoire national.

Aux termes de la première phrase du dernier alinéa de l'article 37, le Grand-Duc commande la force armée. Cette disposition ne correspond pas à la situation de fait et de droit existant dans notre pays.

D'après l'article 45 de la Constitution „les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable“. Cette disposition, qui a une portée générale, s'applique à tout acte, tout ordre écrit ou verbal, que le Grand-Duc est appelé à prendre ou à donner en tant que chef de l'Etat. Cette règle s'applique également à la prérogative du Grand-Duc d'exercer le commandement de l'armée. Le Grand-Duc ne peut agir qu'avec le concours des ministres qui en assument la responsabilité politique.

La loi du 2 août 1997 portant réorganisation de l'armée dispose en son article 2 que l'armée exécute ses missions „sous l'autorité du ministre ayant la Force publique dans ses attributions“.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis que le chef de l'Etat, à l'instar des dispositions constitutionnelles de la plupart des pays de l'Union européenne, doit être le chef suprême de l'armée. Toutefois, il échet de tempérer cette prérogative en prévoyant que le commandement de l'armée doit être réglé par la loi. La Commission s'est inspirée notamment du texte de la Constitution de la République hellénique (art. 48), qui dispose que „le président de la République est le chef des forces armées du pays, dont le commandement est exercé par le gouvernement, ainsi qu'il est prescrit par la loi“.

Les dispositions en relation avec la déclaration de guerre restent inchangées.

La Commission propose toutefois d'ajouter un alinéa 3 nouveau qui traite des interventions des forces armées en dehors du territoire national sans qu'il y ait une déclaration de guerre. Actuellement ces interventions peuvent être décidées par le Gouvernement sans que celui-ci soit obligé de demander l'assentiment de la Chambre des députés. Les seules interventions de l'armée en dehors du territoire national réglées dans le cadre d'une loi sont celles prévues par la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales. L'article 1er, paragraphe (2) de cette loi prévoit que la participation est décidée par le Gouvernement en Conseil après consultation des commissions compétentes de la Chambre des députés. En outre, l'article 2, paragraphe (3) exige que chaque opération pour le maintien de la paix à laquelle le Luxembourg participe fasse l'objet d'un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Commission de Travail (actuellement Conférence des Présidents) de la Chambre des députés.

Les interventions des forces armées luxembourgeoises en dehors du territoire national qui ne rentrent pas dans le cadre de la loi précitée du 27 juillet 1992 ne sont pas réglées par un texte légal. Ces interventions, soit qu'elles sont limitées à des opérations ayant des objectifs particuliers, comme la lutte contre le terrorisme, soit qu'elles se situent dans le cadre d'actions de sécurité collective, notamment en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, peuvent être décidées et exécutées sans que la Chambre des Députés doive être informée ou consultée. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est toutefois d'avis que ces interventions des forces armées constituent une mesure d'une portée politique telle qu'elle ne devrait se faire que suivant des règles à prévoir par la loi.

Il est vrai que les pouvoirs de commandement des forces armées rentrent dans les attributions traditionnelles du pouvoir exécutif qui exerce ces attributions, en principe, sans habilitation législative. Rares sont les pays qui prévoient dans la loi fondamentale une disposition déterminant les cas ou les modalités de l'intervention des forces armées à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national. Toutefois, même en l'absence de dispositions précises, le Gouvernement ne peut pas agir sans limitations. Il reste soumis au contrôle politique du Parlement. Ces prérogatives d'ordre général de la Chambre des Députés ne rendent cependant pas inutile de légiférer en la matière en fixant les modalités selon lesquelles la Chambre des Députés est informée ou consultée toutes les fois que les forces armées interviennent en dehors du territoire national.

L'alinéa 3 de l'article 37ter nouveau ne porte pas atteinte aux engagements internationaux de notre pays prévus, soit à l'article IV du Traité de Bruxelles du 17 mars 1948 sur l'UEO (Union de l'Europe Occidentale) modifié par le Protocole de Paris de 1954, soit à l'article 5 du Traité de l'Organisation de l'Atlantique Nord approuvé par la loi du 9 juin 1949.

Dans son avis du 19 février 2002 le Conseil d'Etat propose de compléter l'article 37 par un alinéa 5 nouveau ayant la teneur suivante:

„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 européenne. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.“

L'argumentation développée par le Conseil d'Etat évoquant le transfert temporaire de parties de la souveraineté nationale à la Communauté, l'ordre juridique communautaire, le principe de primauté et d'application uniforme du droit supranational, l'effet direct de certaines directives, la possibilité d'empiétement de ces directives sur les matières réservées par la Constitution à la loi, n'a pas amené la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition.

Tout en acceptant largement la pertinence des développements juridiques du Conseil d'Etat, la Commission est d'avis que l'extension du pouvoir réglementaire du Grand-Duc pour les actes communautaires aux matières réservées à la loi par la Constitution ne doit pas se limiter à des arguments juridiques. Une telle démarche comporte d'abord des réflexions politiques qui doivent porter sur le rôle dévolu aux parlements nationaux dans la mise en application des actes de la Communauté et de l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat lui-même n'a pas manqué d'évoquer à cet égard le risque de dévalorisation du pouvoir législatif.

Enfin, la Commission est d'avis que le texte proposé par le Conseil d'Etat devrait encore être examiné à la lumière du texte d'un projet de loi qui doit spécifier les cas et les modalités du pouvoir réglementaire du Grand-Duc pour l'application des textes communautaires.

Le Président de la Commission,
Paul-Henri MEYERS

Service Central des Imprimés de l'Etat

5034/01

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.

5034/02

N° 5034²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 37 de la Constitution

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.3.2004)

Par dépêche du 21 octobre 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de révision sous rubrique, déposée à la Chambre des députés par le député Paul-Henri Meyers lors de la séance du 10 octobre 2002.

Le texte de la proposition en question était accompagné d'un exposé des motifs et de commentaires.

Le 5 février 2003, le Conseil d'Etat fut encore saisi par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, de la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de révision de l'article 37 de la Constitution.

*

Dans la teneur de sa révision du 25 octobre 1956, ledit 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.“

Quant à la forme, la proposition de révision sous avis tend à scinder ledit article 37 en trois articles distincts dont la numérotation reste d'ailleurs à établir définitivement dans le cadre du réordonnement général de la Constitution annoncé dans l'exposé des motifs (*Doc. parl. No 5034, sess. ord. 2002-2003, p. 2 in fine*).

Quant au fond, les dispositions concernant le droit des traités continueront à figurer dans l'article 37, alors que celles modifiant les limites du territoire national ou régissant le commandement de l'armée et la déclaration de guerre feront respectivement l'objet des articles 37bis et 37ter nouveaux.

1) Aux termes de la proposition sous revue, l'article 37 de la Constitution prendra 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.

Les traités internationaux sont source de droit normatif au même titre que le *jus cogens*, les principes généraux de droit ou encore les dispositions internes de nature constitutionnelle, légale ou réglementaire. En règle générale, pour pouvoir sortir ses effets dans notre ordre juridique un traité international doit avoir été négocié, signé et ratifié par l'autorité compétente, approuvé, promulgué et publié dans les formes prescrites et être valable au regard du droit international public. (Cf. L'autorité, en droit interne, des traités internationaux selon la jurisprudence luxembourgeoise/Pierre Pescatore/*Pas. lux.* 1962, p. 98 ss.; L'Etat luxembourgeois/Pierre Majerus/éd. 1983, p. 171 ss.; Loi du 4 avril 2003 portant approbation de la Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne, le 23 mai 1969 et de son Annexe/Mémorial A No 51 du 25 avril 2003, p. 886 ss.; Avis du Conseil d'Etat du 30 avril 2002 sur le projet de loi y relatif/*Doc. parl. No 4968, sess. ord. 2001-2002, p. 47 ss.*).

L'article 37 concerne tous les traités internationaux, quels qu'en soient la dénomination et l'objet (cf. avis du Conseil d'Etat du 27 avril 1999 sur le projet de loi portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Norvège sur la sécurité sociale, signée à Luxembourg, le 19 mars 1998/*Doc. parl. No 4494¹, sess. ord. 1998-1999, p. 1*). Rappelons dans ce contexte que sous l'empire de la Constitution de 1868 le Grand-Duc „fait les traités“. Il en donne connaissance à la Chambre, aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables. Par contre „les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement les Luxembourgeois, et en général tous ceux portant sur une matière qui ne peut être réglée que par une loi, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre“. L'alinéa final de l'article 37 disposait, de façon quelque peu énigmatique, que „dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents“. La réforme constitutionnelle du 15 mai 1919 abolissait tous les traités secrets¹ et précisa qu'„aucun traité n'aura d'effet avant d'avoir reçu l'assentiment de la Chambre“. La révision du 25 octobre 1956 ajouta que les traités sont à approuver par la loi et doivent être publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. Jusqu'à la réforme constitutionnelle par la loi du 17 décembre 2003, les traités portant dévolution temporaire de pouvoirs à des institutions de droit international étaient à approuver par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 5, c'est-à-dire avec une majorité de deux tiers des suffrages et en présence d'au moins trois quarts des membres composant la Chambre des députés.

Depuis la récente révision de l'article 114 de la Constitution, ces traités requièrent l'approbation par „au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis“².

La proposition de révision sous revue innove en prévoyant que les traités sont signés et *dénoncés* par le *Gouvernement*, au nom du Grand-Duc. Or, force est de relever que le Gouvernement en tant qu'autorité ou institution n'est pas défini dans la Constitution qui se borne à disposer en son article 76 que „le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins“³ et à ajouter en son article 109 que la ville de Luxembourg est „le siège du Gouvernement“. Les articles 77 à 83, de même que l'article 45, n'évoquent quant à eux que le(s) membre(s) du Gouvernement. Il est intéressant de noter dans ce contexte que d'après la Constitution du Royaume des Pays-Bas „le gouvernement est formé du roi et des ministres“ (article 42.1) alors que „les ministres forment ensemble le Conseil des ministres“ (article 45.1) et que „le Premier ministre préside le Conseil des ministres“ (article 45.2).

1 Il s'en dégage qu'une disposition correspondante n'a actuellement plus de raison d'être et que c'est partant à bon droit que la proposition de révision sous avis n'en reproduit plus.

2 Mémorial A No 185 du 31 décembre 2003, p. 3969.

3 Voir arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat n'entend pas à ce stade s'appesantir sur la problématique esquissée, alors qu'en fait les traités ne sont jamais négociés ni signés ou dénoncés par le Gouvernement, mais par des membres du Gouvernement, par des agents diplomatiques ou encore par des représentants spécialement mandatés à cet effet. Le commentaire reconnaît d'ailleurs que „suivant la pratique suivie dans notre pays les négociations sont menées soit par le ministre des Affaires étrangères, soit par le ministre compétent pour la matière faisant l'objet des négociations soit par un fonctionnaire ayant mandat de négocier“ (*Doc. parl. No 5034, sess. ord. 2002-2003, p. 3*). Cette pratique n'a jamais prêté à problème de sorte que le Conseil d'Etat propose de s'en tenir à l'orientation actuelle de l'article 37 qui ne mentionne que le Grand-Duc dans le contexte de la procédure externe de conclusion des traités internationaux. Cette approche est d'autant plus justifiée que l'octroi de pleins pouvoirs, comme toute disposition du Grand-Duc, doit en vertu de l'article 45 de la Constitution être contresigné par un membre du Gouvernement responsable au sens de l'article 78.

Au sujet de la dénonciation de traités, le Conseil d'Etat se contente de mentionner qu'il est généralement admis que la prérogative de faire les traités a nécessairement comme corollaire le droit de les défaire. Aucune nécessité impérieuse ne plaiderait partant en faveur d'une disposition positive complétant en ce sens la Constitution (avis du Conseil d'Etat du 26 octobre 1999 sur le 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, *Doc. parl. No 4516¹, sess. ord. 1999-2000*).

Toujours est-il que dans ce même contexte le Conseil d'Etat n'entend dans aucun cas suivre la commission parlementaire dans sa proposition de faire figurer dans la Constitution une disposition prévoyant que „la dénonciation n'a d'effet avant d'avoir été approuvée dans les formes prévues pour la publication des lois“. Une telle disposition risque en effet de causer problème au niveau international dans la mesure où seraient en cause des traités comportant leurs propres procédures de dénonciation et dont cette dernière, du fait de l'approbation desdits traités par la loi nationale, a déjà fait l'objet d'une approbation anticipative par le législateur.

En conclusion des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de fondre les deux premiers alinéas de l'article 37, tels que proposés, en une seule disposition libellée comme suit:

„Art. 37. Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes⁴, 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.“

L'alinéa 3 (2 selon le Conseil d'Etat) n'appelle pas d'observation et est approuvé tel quel, sauf qu'au regard de la réforme constitutionnelle de l'article 114 par la loi du 19 décembre 2003, il y a lieu de substituer l'alinéa 2 à l'alinéa 5 de la référence citée.

L'alinéa 4 de l'article 37 ayant trait au pouvoir réglementaire du Grand-Duc en matière d'exécution des traités rencontre également l'accord du Conseil d'Etat, sauf qu'en conformité avec la nouvelle version de l'article 36 proposée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le 29 mai 2002, il y a lieu de remplacer le terme „fait“ par le verbe „prend“ (les règlements) (*Doc. parl. No 5034, sess. ord. 2002-2003*). Toujours dans ce contexte international, le Conseil d'Etat tient encore à rappeler que dans le cadre de son avis du 19 février 2002 sur la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution il avait, en conclusion de son analyse de la complexité inhérente à la **transposition des directives communautaires**, proposé de compléter l'article 37 de la Constitution par un alinéa final se lisant comme suit:

*„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“ (*Doc. parl. No 4754², sess. ord. 2001-2002, p. 9 à 11*).*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait toutefois estimé qu'abstraction faite d'autres considérations „le texte proposé par le Conseil d'Etat devrait encore être examiné à la lumière du texte d'un projet de loi qui doit spécifier les cas et les modalités du pouvoir réglementaire du Grand-Duc pour l'application des textes communautaires“ (*Doc. parl. No 5034, sess. ord. 2002-2003, p. 5*).

4 Voir p.ex. article 11 de la Convention (No 20) de 1925 sur le travail de nuit dans les boulangeries.

Le Conseil d'Etat, sans par là vouloir nier l'intérêt théorique que peut revêtir la méthodologie préconisée en l'occurrence par ladite Commission, estime qu'il n'est ni indispensable ni indiqué d'attendre le projet de loi dont question pour pouvoir utilement prendre position sur l'ouverture opérée par lui en la matière dans son avis du 19 février 2002. Le Gouvernement ne s'en est d'ailleurs pas privé en estimant dans sa communication du 5 février 2003 pouvoir s'y rallier, alors que le texte proposé par le Conseil d'Etat n'a en l'espèce ni pour but ni pour résultat de vider le pouvoir législatif de sa substance (*Doc. parl. No 5034¹, sess. ord. 2002-2003*). Aux motifs développés en long et en large dans cette prise de position rejoignant l'argumentation à la base de son initiative, le Conseil d'Etat réitère partant sa proposition de compléter l'article 37 de la Constitution par une disposition spécifique étendant, sous certaines conditions, le pouvoir réglementaire à la transposition des actes de la Communauté et de l'Union européennes.

2) **L'article 37bis** reproduit tel quel l'alinéa 5 de l'article 37 actuel, en prévoyant que „nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi“. Le Conseil d'Etat donne à considérer si la disposition en cause ne pourrait pas avantageusement être intégrée dans l'article 2 de la Constitution ayant trait au territoire du Grand-Duché.

3) **L'article 37ter**, tel que proposé au point 3 de la proposition de révision sous examen, est libellé comme suit:

„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.“

Avant d'entrer dans la discussion quant au fond dudit article 37ter, le Conseil d'Etat donne à considérer si les dispositions en cause ne trouveraient pas mieux, dans la forme d'un article 98bis nouveau, leur place sous le Chapitre VII de la Constitution intitulé „– De la Force publique“.

Quant à leur objet, les alinéas 1 et 3 de l'article visé sont à rapprocher de la disposition figurant à l'alinéa final de l'actuel article 37 de la Constitution aux termes duquel „Le Grand-Duc commande la force armée“.

Se ralliant à l'argumentation à la base de la disposition de l'alinéa 1 de l'article 37ter découlant de la proposition de révision sous avis, le Conseil d'Etat l'approuve sous réserve d'une modification purement rédactionnelle. Dans cette optique ledit alinéa prendrait la teneur suivante:

„Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi.“

L'alinéa 3 de l'article 37ter nouveau a trait à „l'intervention des forces armées du Grand-Duché de Luxembourg en dehors du territoire national“.

Dans ce contexte se pose d'abord une question de terminologie. En effet, qu'est-ce qu'il faut entendre par „forces armées“?

Le chapitre VII de la Constitution intitulé „De la Force publique“ évoque sous les articles 96 à 98 „la force armée“, „les forces de l'ordre“ et „une garde civique“. L'article 1er de la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire, modifié par l'article VII de la loi du 15 novembre 1972⁵ et par l'article 87 de la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, prévoit que:

„La Force Publique comprend:

1. l'armée
2. la police grand-ducale.“

L'article 1er de la loi précitée du 31 mai 1999 abonde dans le même sens en posant qu'„il est créé un corps de police grand-ducale, appelé par la suite Police, et une inspection générale de la Police qui font partie de la force publique“.

⁵ **Art. VII.** „La dénomination „Force armée“ est remplacée dans les textes législatifs et réglementaires, actuellement en vigueur, par la dénomination „Force publique“, laquelle sera seule employée à partir de la mise en vigueur de la présente loi.“

Eu égard au libellé de l'intitulé du Chapitre VII de la Constitution et à l'article VII de la loi du 15 novembre 1972 susévoqué, le terme de „forces armées“ ne devrait donc plus être utilisé et surtout ne pas être (ré-)introduit de façon formelle dans la Constitution.

Quant au fond, l'alinéa 3 de l'article 37^{ter} appelle les observations suivantes.

D'après son commentaire, la disposition en cause vise les „interventions des forces armées en dehors du territoire national sans qu'il y ait déclaration de guerre“. De l'avis de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, „ces interventions ... constituent une mesure d'une portée politique telle qu'elle ne devrait se faire que suivant des règles à prévoir par la loi“ (*Doc. parl. No 5034, sess. ord. 2002-2003, p. 4*).

Rappelons dans ce contexte qu'en application de l'article 2 de sa loi organique, l'armée est appelée à exécuter, sur le plan international, les missions:

- „a) – de contribuer à la défense collective ou commune dans le cadre des organisations internationales dont le Grand-Duché est membre;
- b) – de participer dans le même cadre à des missions humanitaires et d'évacuation, à des missions de maintien de la paix et à des missions de forces de combat pour la gestion des crises y compris des opérations de rétablissement de la paix;
- c) – de participer à la vérification et au contrôle de l'exécution des traités internationaux dont le Luxembourg est partie.“

Signalons en outre que si en vertu de l'article 3 de la loi du 31 mai 1999 la Police est un service national de police générale compétent sur l'ensemble du territoire du Grand-Duché, elle peut, conformément à l'article 2, alinéa 3 de la même loi de base, „participer à des opérations de maintien de la paix dans le cadre d'organisations internationales sous les conditions définies par la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation en général à ces opérations“.

L'intervention extérieure tant de l'armée que de la police est partant déjà couverte par la loi, en conformité d'ailleurs avec l'article 96 de la Constitution.

Aussi dans les conditions données, le Conseil d'Etat se prononce-t-il pour l'abandon de l'alinéa final de l'article 37^{ter} proposé par la commission parlementaire.

Le renforcement du contrôle parlementaire sur les interventions visées, – but recherché par les auteurs de la proposition sous examen –, pourrait d'ailleurs tout aussi utilement, mais plus aisément être atteint par des mesures législatives et notamment une adaptation des articles 1^{er}, paragraphe (2) et 2, paragraphe (3) de la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales.

L'alinéa 2 de l'article 37^{ter} nouveau, concernant la déclaration de guerre, reste fidèle à la solution ancrée dans l'article 37, alinéa final de la Constitution en vigueur. Le Conseil d'Etat se demande cependant si, à l'instar de l'article 96, paragraphe 2 de la Constitution du Royaume des Pays-Bas, la disposition dudit alinéa 2 de l'article 37^{ter} nouveau ne mériterait pas d'être utilement complétée par la phrase suivante:

„Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant de fait, la consultation de la Chambre s'avère impossible.“

En conclusion de l'ensemble des observations ci-dessus, le Conseil d'Etat propose de modifier comme suit la Constitution:

- „1° Il est inséré à l'article 2 un alinéa 1^{er} nouveau qui a la teneur suivante et précède l'alinéa existant, recalé d'une unité:

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

- 2° L'article 37 est remplacé par les dispositions suivantes:

„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.

Les traités visés à l'article 49bis sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2.

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.

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 européennes. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.

3° Le Chapitre VII – De la Force publique est complété par un article 98bis nouveau conçu comme suit:

„Art. 98bis. Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée 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 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. “ “

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>
Art. 2. 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.	Art. 2. (CE No 46.061) <i>Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.</i> 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.
Art. 11. (6) 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.	Art. 11. (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. <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> <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>
Art. 32. La puissance souveraine réside dans la Nation. Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays. 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.	Art. 32. (CE No 45.400) (1) La puissance souveraine réside dans la Nation. Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays. (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> (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> (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> <i>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.</i>

Droit constitutionnel positif	Textes proposés par le Conseil d'Etat
Art. 36. 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.	Art. 36. (CE No 45.400) <i>Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.</i>
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 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.	Art. 37. (CE No 46.061) <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> <i>Les traités visés à l'article 49bis sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2.</i> <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> <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 européennes. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.</i>
Art. 76. Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.	Art. 76. (CE No 45.400) Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins. <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>
Chapitre VII.– De la Force publique Art. 96. Tout ce qui concerne la force armée est réglé par la loi. Art. 97. L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi. Art. 98. Il peut être formé une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi.	Art. 98bis. (CE No 46.061) <i>Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi.</i> <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>

<i>Droit constitutionnel positif</i>	<i>Textes proposés par le Conseil d'Etat</i>
	Chapitre X (nouveau) – Des établissements publics Art. 108bis. <i>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>

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 mars 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

5034/03

N° 5034³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 37 de la Constitution

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre, Ministre d'Etat (13.10.2009)	1
2) Liste des projets et des propositions de révision de la Constitution à retirer du rôle des affaires de la Chambre des Députés	2

*

RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PREMIER MINISTRE, MINISTRE D'ETAT**

(13.10.2009)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer, qu'en date du 13 octobre 2009 les propositions de révision de la Constitution et les projets de révision de la Constitution repris sur la liste jointe en annexe ont été retirés du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

J'adresse copie de la présente à Madame Octavie Modert, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Laurent MOSAR

*

**LISTE DES PROJETS ET DES PROPOSITIONS
DE REVISION DE LA CONSTITUTION A RETIRER DU ROLE
DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

- 1) **3899** Projet de révision de l'article 15 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Georges Margue**, Député, le 24.3.1994
- 2) **3901** Projet de révision de l'article 19 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Georges Margue**, Député, le 24.3.1994
- 3) **3902** Projet de révision de l'article 21 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Georges Margue**, Député, le 24.3.1994
- 4) **3906** Projet de révision de l'article 27 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Georges Margue**, Député, le 24.3.1994
- 5) **3907** Projet de révision des articles 28 et 111 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Georges Margue**, Député, le 24.3.1994
- 6) **3909** Projet de révision de l'article 43 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Georges Margue**, Député, le 24.3.1994
- 7) **3910** Projet de révision de l'article 47 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Georges Margue**, Député, le 24.3.1994
- 8) **3911** Projet de révision de l'article 67 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Georges Margue**, Député, le 24.3.1994
- 9) **3914** Projet de révision de l'article 95 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Georges Margue**, Député, le 24.3.1994
- 10) **4154** Projet de révision de l'article 114 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Luc Frieden**, Député, le 2.4.1996
- 11) **4811** Proposition de révision de l'article 10 de la Constitution
Dépôt: **Madame Renée Wagener**, le 18.6.2001
- 12) **5034** Proposition de révision de l'article 37 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Paul-Henri Meyers**, le 10.10.2002
- 13) **5089** Proposition de révision des articles 72 et 73 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Paul-Henri Meyers**, le 29.1.2003
- 14) **5284** Proposition de révision portant introduction de l'article 26bis de la Constitution et portant modification de l'article 95ter de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Jean-Paul Rippinger**, le 27.1.2004
- 15) **5292** Proposition de révision de l'article 11 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Jean-Paul Rippinger**, le 28.1.2004
- 16) **5410** Proposition de révision de l'article 51, paragraphe (7) de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Gast Gibéryen**, le 1.12.2004
- 17) **5436** Proposition de révision des articles 9, 51(7), 52 et 53 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Félix Braz**, le 26.1.2005
- 18) **5546** Proposition de révision de l'article 29 de la Constitution
Dépôt: **Monsieur Jacques-Yves Henckes**, le 23.2.2006
- 19) **5702** Proposition de loi visant à modifier la Constitution
Dépôt: **Monsieur Aly Jaerling**, le 14.3.2007

- 20) **5755** Proposition de loi visant à réviser la Constitution
Dépôt: **Monsieur Aly Jaerling**, le 23.8.2007
- 21) **6025** Proposition de révision de la Constitution visant à introduire dans notre Constitution un Chapitre XII De l'Union européenne
Dépôt: **Monsieur Jacques-Yves Henckes**, le 3.4.2009
- 22) **6029** Proposition de loi visant à réviser la Constitution
Dépôt: **Monsieur Aly Jaerling**, le 14.4.2009
- 23) **6040** Proposition de loi visant à réviser la Constitution
Dépôt: **Monsieur Aly Jaerling**, le 6.5.2009

