



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 6894

Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

Date de dépôt : 21-10-2015

Date de l'avis du Conseil d'État : 25-05-2016

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
03-11-2016	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
21-10-2015	Déposé	6894/00	<u>6</u>
26-02-2016	Avis de la Chambre des Salariés (16.2.2016)	6894/01	<u>11</u>
25-05-2016	Avis du Conseil d'État (24.5.2016)	6894/02	<u>16</u>
03-06-2016	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (27.5.2016)	6894/03	<u>25</u>
29-06-2016	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	6894/04	<u>30</u>
06-07-2016	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°42	6894	<u>38</u>
21-09-2016	Corrigendum du document parlementaire 6938/03 (21.9.2016) Avis de la Chambre des Métiers sur la proposition de révision de la Constitution N°6894 (17.6.2016)	6894/05, 6938/3A	<u>41</u>
12-10-2016	Second vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°2	6894	<u>44</u>
29-06-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 38 ) de la reunion du 29 juin 2016	38	<u>47</u>
22-06-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 37 ) de la reunion du 22 juin 2016	37	<u>57</u>
15-06-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 36 ) de la reunion du 15 juin 2016	36	<u>62</u>
15-06-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 35 ) de la reunion du 15 juin 2016	35	<u>69</u>
20-10-2016	Publié au Mémorial A n°215 en page 4026	6894	<u>77</u>

# Résumé

N° 6894

## PROPOSITION DE REVISION

### de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

---

#### Résumé

La présente proposition de révision de la Constitution prend son origine dans les difficultés apparues dans la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc.

Elle intervient dans un domaine clé de la structure institutionnelle de l'Etat puisqu'elle concerne directement la répartition générale des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Dans les domaines que la Constitution réserve expressément à la loi, le pouvoir du Grand-Duc de prendre des mesures d'exécution se trouve limité. La loi doit formellement et spécifiquement prévoir que certaines de ses dispositions seront précisées dans un règlement grand-ducal, tout en spécifiant les fins, les conditions et les modalités pour ce faire.

Dans le domaine réservé à la loi, le pouvoir exécutif ne peut prendre des règlements d'exécution que dans le cadre préalablement fixé par le législateur.

Le texte actuel de la Constitution a été introduit par une révision du 19 novembre 2004. Ce texte garantit que « ... 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 ». (Avis complémentaire du Conseil d'Etat, doc. parl. 4754).

Il était généralement admis qu'il appartenait à la loi de fixer les grands principes, le détail pouvant être réglé par le pouvoir exécutif.

Cette position doctrinale était confortée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Dans un arrêt 38/07 du 2 mars 2007 (Mém. A-36 du 15.3.2007, p. 742), la Cour statuait 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 ».

Dans des arrêts plus récents, la Cour constitutionnelle a cependant adopté une interprétation plus restrictive du pouvoir réglementaire d'attribution tel qu'il découle de l'article 32 (3) de la Constitution. Ainsi, dans deux arrêts du 29 novembre 2013 (108/13 – Mém. A n° 217 du 13.12.2013, p. 3886), puis du 28 novembre 2014, la Haute Juridiction a retenu que « dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc ».

Dans le rapport d'activités 2013/2014 du Conseil d'Etat, son président a estimé que « la révision constitutionnelle de 2004 conçue dans une perspective de pouvoir appliquer des matières réservées à la loi avec moins de rigidité formelle n'a malheureusement pas eu le

résultat escompté ». Il s'est demandé si, « dans l'intérêt du travail législatif, l'opportunité n'est pas donnée pour procéder dans les meilleurs délais et même avant la révision générale de la Constitution à une révision de l'article 32, alinéa 3 de la Constitution ».

Ce point de vue est partagé par le Gouvernement. Le 12 juin 2015, le Premier ministre a saisi la Chambre des Députés d'une lettre dans laquelle il suggère d'effectuer une révision ponctuelle de la Constitution et de modifier l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution par anticipation à la proposition de révision portant sur une nouvelle Constitution.

La motivation de cette démarche gouvernementale réside dans les « problèmes d'application tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'application ».

Dans un passé plus récent, le contrôle rigoureux des exigences constitutionnelles effectué par le Conseil d'Etat en fonction de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle aurait conduit à un blocage dans la réalisation de certaines réformes « faute pour les textes de loi de pouvoir spécifier à suffisance et avec le détail nécessaire les conditions et modalités de mise en œuvre du pouvoir réglementaire d'attribution ».

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle partage pour l'essentiel l'analyse du Conseil d'Etat et du Gouvernement au sujet de l'interprétation et de l'application des dispositions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution à la suite de sa reformulation en 2004.

La jurisprudence la plus récente de la Cour constitutionnelle ne correspond pas à la volonté du pouvoir constituant telle que formulée lors de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004.

Pour cette raison, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est résolue à ne pas reprendre entièrement la formulation actuelle relative au pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc dans sa proposition de révision globale de la Constitution.

Dans la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030), la commission a intégré la disposition suivante (article 47, paragraphe 2) : « Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi. »

Cette nouvelle formulation avait été proposée par le Conseil d'Etat dans son avis sur la proposition de révision de la Constitution. Le Gouvernement s'est rallié à cette proposition.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime que la nécessité de garantir un travail législatif de qualité, exempt de toute insécurité juridique, justifie d'avoir recours à une révision ponctuelle de la Constitution à l'endroit de l'article 32, paragraphe 3, en attendant l'instauration d'une nouvelle Constitution visée par la proposition de révision n° 6030.

A la suite d'un réexamen de la question lors des travaux en commission, elle propose cependant de s'écarter légèrement de la formule proposée dans le cadre de la révision globale de notre Loi fondamentale.

Afin de ne pas élargir excessivement le débat, elle préfère se limiter à ce stade de la révision constitutionnelle à l'article 32, paragraphe 3, sans empiéter sur d'autres dispositions constitutionnelles ayant également trait au domaine réservé à la loi par la Constitution.

6894/00

## N° 6894

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

\* \* \*

*Dépôt (M. Alex Body) et transmission à la Conférence des Présidents (21.10.2015)**Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (17.11.2015)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de révision de la Constitution .....	1
2) Exposé des motifs .....	1
3) Commentaire de l'article unique.....	3

\*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION DE LA CONSTITUTION**

**Article unique.** Le paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.“

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

La présente proposition de révision de la Constitution prend son origine dans les difficultés apparues dans la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc.

Dans les domaines que la Constitution réserve expressément à la loi, le pouvoir du Grand-Duc de prendre des mesures d'exécution se trouve limité. La loi doit formellement et spécifiquement prévoir que certaines de ses dispositions seront précisées dans un règlement grand-ducal, tout en spécifiant les fins, les conditions et les modalités pour ce faire.

Dans le domaine réservé à la loi, le pouvoir exécutif ne peut prendre des règlements d'exécution que dans le cadre préalablement fixé par le législateur.

Le texte actuel de la Constitution a été introduit par une révision du 19 novembre 2004.

Ce texte garantit que „... 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“. (Avis complémentaire du Conseil d'Etat, doc. part. 4754<sup>5</sup>).

Il était généralement admis qu'il appartenait à la loi de fixer les grands principes, le détail pouvant être réglé par le pouvoir exécutif.

Cette position doctrinale était confortée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Dans un arrêt 38/07 du 2 mars 2007 (Mém. A-36 du 15.3.2007, p. 742), la Cour statuait que „l'effet des réserves de la loi énoncées par la Constitution consiste en ce que nul, sauf le pouvoir législatif, ne peut vala-

blement 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 oeuvre du détail<sup>6</sup>.

Dans des arrêts plus récents, la Cour constitutionnelle a cependant adopté une interprétation plus restrictive du pouvoir réglementaire d'attribution tel qu'il découle de l'article 32 (3) de la Constitution. Ainsi, dans deux arrêts du 29 novembre 2013 (108/13 – Mém. A n° 217 du 13.12.2013, p. 3886), puis du 28 novembre 2014, la Haute Juridiction a retenu que „dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc<sup>7</sup>.

Dans le rapport d'activités 2013/2014 du Conseil d'Etat, son président a estimé que „la révision constitutionnelle de 2004 conçue dans une perspective de pouvoir appliquer des matières réservées à la loi avec moins de rigidité formelle n'a malheureusement pas eu le résultat escompté<sup>8</sup>. Il s'est demandé si, „dans l'intérêt du travail législatif, l'opportunité n'est pas donnée pour procéder dans les meilleurs délais et même avant la révision générale de la Constitution à une révision de l'article 32, alinéa 3 de la Constitution<sup>9</sup>.

Ce point de vue est partagé par le Gouvernement. Le 12 juin 2015, le Premier ministre a saisi la Chambre des Députés d'une lettre dans laquelle il suggère d'effectuer une révision ponctuelle de la Constitution et de modifier l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution par anticipation à la proposition de révision portant sur une nouvelle Constitution.

La motivation de cette démarche gouvernementale réside dans les „problèmes d'application tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'application<sup>10</sup>.

Dans un passé plus récent, le contrôle rigoureux des exigences constitutionnelles effectué par le Conseil d'Etat en fonction de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle aurait conduit à un blocage dans la réalisation de certaines réformes „faut pour les textes de loi de pouvoir spécifier à suffisance et avec le détail nécessaire les conditions et modalités de mise en oeuvre du pouvoir réglementaire d'attribution<sup>11</sup>.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle partage pour l'essentiel l'analyse du Conseil d'Etat et du Gouvernement au sujet de l'interprétation et de l'application des dispositions de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution à la suite de sa reformulation en 2004.

Pour cette raison, elle s'est résolue à ne pas reprendre entièrement la formulation actuelle relative au pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc dans sa proposition de révision globale de la Constitution.

Dans la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030), la commission a intégré la disposition suivante (article 47, paragraphe 2): „Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.“

Cette nouvelle formulation avait été proposée par le Conseil d'Etat dans son avis sur la proposition de révision de la Constitution. Le Gouvernement s'est rallié à cette proposition.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime que la nécessité de garantir un travail législatif de qualité, exempt de toute insécurité juridique, justifie d'avoir recours à une révision ponctuelle de la Constitution à l'endroit de l'article 32, paragraphe 3, en attendant l'instauration d'une nouvelle Constitution visée par la proposition de révision n° 6030.

A la suite d'un réexamen de la question lors des travaux en commission, elle propose cependant de s'écarter légèrement de la formule proposée dans le cadre de la révision globale de notre Loi fondamentale.

Afin de ne pas élargir excessivement le débat, elle préfère se limiter à ce stade de la révision constitutionnelle à l'article 32, paragraphe 3 sans empiéter sur d'autres dispositions constitutionnelles ayant également trait au domaine réservé à la loi par la Constitution.

\*

## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle prend comme base de départ la version en vigueur de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Il est cependant précisé que l'attribution au pouvoir exécutif de prendre des mesures d'exécution ne peut se faire qu'en vertu d'une disposition générale. Il faut qu'une disposition légale particulière prévoit expressément la faculté du Grand-Duc de prendre des règlements et arrêtés d'exécution d'une loi qui fait partie du domaine réservé défini par la Constitution.

Le texte proposé ne fait plus référence aux modalités que doit fixer la loi pour circonscrire le pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Il suffira dorénavant que la loi détermine le ou les objectifs que doivent poursuivre les mesures d'exécution. On revient donc à la situation juridique antérieure qui veut qu'il suffît que le législateur trace les grands principes, la mise en oeuvre du détail pouvant être attribuée au pouvoir exécutif.

La formule proposée ne fait pas obligation au législateur de prévoir également l'ensemble des conditions auxquelles sont soumises les mesures d'exécution à prendre par le Grand-Duc. La fixation de conditions par la loi devient facultative. Il appartiendra au législateur de fixer ou non des conditions légales à l'exercice du pouvoir réglementaire dans le domaine réservé. Cela dépendra *in fine* de la technicité de la matière et de l'impact politique de la législation en discussion.

L'obligation de spécifier dans la loi les modalités auxquelles sont soumises les mesures d'exécution est abandonnée.

La commission estime que la nouvelle rédaction de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution permet de concilier la nécessité de protéger le domaine réservé à la loi devant une expansion du pouvoir réglementaire de l'exécutif, tout en assurant une mise en oeuvre correcte des réformes initiées par le Gouvernement.

Le domaine du pouvoir réglementaire d'attribution reste confiné dans un cadre strict qui le différencie du pouvoir réglementaire général tel qu'il découle de l'article 36 de la Constitution. Ainsi, l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est maintenu, l'étendue du pouvoir réglementaire d'attribution étant clairement cadré par la Constitution et les dispositions votées par le législateur.

Luxembourg, le 21 octobre 2015

*Le Président de la Commission des Institutions  
et de la Révision constitutionnelle,*

Alex BODRY

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6894/01

N° 6894<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(16.2.2016)

Par lettre du 3 décembre 2015, Monsieur Xavier Bettel, Premier ministre, ministre d'Etat, a transmis la proposition de révision de la Constitution sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL ci-après).

1. Cette proposition a pour objet de réviser l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

2. Actuellement ce paragraphe a la teneur suivante, et ce depuis la révision de 2004:

„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. Avant la révision de 2004, l'article 32 ne contenait que cette seule disposition relative au pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc:

„Il (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 [...]“

Cette disposition a été maintenue en 2004, elle existe toujours au paragraphe 2 de l'article 32 et sera maintenue.

En 2004, la volonté était de clarifier et de délimiter le pouvoir réglementaire pour les matières réservées par la loi à la Constitution (voir point 5.).

4. Pour ces matières réservées à la loi par la Constitution, le pouvoir réglementaire de l'article 32, paragraphe 3 est qualifié de pouvoir réglementaire d'attribution puisqu'il ne peut pas intervenir spontanément, mais que lorsque la loi prévoit formellement et spécifiquement que certaines de ses dispositions seront détaillées dans un règlement grand-ducal, tout en spécifiant les fins, les conditions et les modalités pour ce faire.

Dans son avis complémentaire du 16 mars 2004, le Conseil d'Etat résume ainsi ce partage de compétences: „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“.

5. La Constitution réserve à la loi les matières suivantes:

- l'octroi de droits politiques à des non-Luxembourgeois (art. 9, al. 3 de la Constitution);
- l'admissibilité de non-Luxembourgeois à des emplois publics (art. 10bis, paragraphe (2));
- la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap (art. 11, paragraphe (5));
- le droit au travail, les libertés syndicales et le droit de grève (art. 11, paragraphe (4));
- la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (art. 11, paragraphe 6);
- la détermination des infractions et la fixation des peines (art. 12 et 14);

- la détermination des cas d’application et de la procédure d’expropriation (art. 16);
- l’assistance médicale et sociale (art. 23, al. 1<sup>er</sup>);
- l’organisation de l’enseignement (art. 23, al. 3);
- l’emploi des langues en matière administrative et judiciaire (art. 29);
- l’approbation des traités (art. 37);
- la détermination des cas et les conditions d’un référendum (art. 51, paragraphe (7));
- l’organisation et les attributions des forces de l’ordre (art. 97);
- l’établissement d’impôts au profit de l’Etat (art. 99);
- l’aliénation d’une propriété immobilière de l’Etat, l’acquisition, par l’Etat, d’une propriété immobilière importante ou la réalisation, au profit de l’Etat, d’un grand projet dépassant les limites fixées par la loi (art. 99);
- l’établissement d’une charge grevant le budget de l’Etat pour plus d’un exercice (art. 99).

6. Selon les auteurs de la proposition de révision, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle adopte une interprétation trop restrictive de ces dispositions constitutionnelles, ne laissant guère de marge de manœuvre au pouvoir réglementaire.

Ainsi, dans deux arrêts du 29 novembre 2013 (108/13 – Mém. A n° 217 du 13.12.2013, p. 3886), puis du 28 novembre 2014, la Haute Juridiction a retenu que „dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l’essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc“.

Dans le rapport d’activités 2013/2014 du Conseil d’Etat, son président a estimé que „la révision constitutionnelle de 2004 conçue dans une perspective de pouvoir appliquer des matières réservées à la loi avec moins de rigidité formelle n’a malheureusement pas eu le résultat escompté“. Il s’est demandé si, „dans l’intérêt du travail législatif, l’opportunité n’est pas donnée pour procéder dans les meilleurs délais et même avant la révision générale de la Constitution à une révision de l’article 32, alinéa 3 de la Constitution“.

Ce point de vue est partagé par le Gouvernement. Le 12 juin 2015, le Premier ministre a saisi la Chambre des Députés d’une lettre dans laquelle il suggère d’effectuer une révision ponctuelle de la Constitution et de modifier l’article 32, paragraphe 3 de la Constitution par anticipation à la proposition de révision portant sur une nouvelle Constitution.

La motivation de cette démarche gouvernementale réside dans les „problèmes d’application tenant à l’obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d’exercice du pouvoir réglementaire d’application“.

Dans un passé plus récent, le contrôle rigoureux des exigences constitutionnelles effectué par le Conseil d’Etat en fonction de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle aurait conduit à un blocage dans la réalisation de certaines réformes „faute pour les textes de loi de pouvoir spécifier à suffisance et avec le détail nécessaire les conditions et modalités de mise en œuvre du pouvoir réglementaire d’attribution“.

7. La présente proposition vise une modification en ce sens:

„(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu’en vertu d’une disposition légale particulière qui fixe l’objectif des mesures d’exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.“

8. Or, cette proposition diffère du texte proposé dans la réforme globale de la Constitution en cours de discussion (doc. parl. n° 6030), reproduit ci-après:

„Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il (le Grand-Duc) ne peut prendre des règlements et arrêtés qu’aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.“

Cette formulation avait toutefois été proposée par le Conseil d’Etat dans son avis sur la proposition de révision de la Constitution. Le Gouvernement s’était rallié à cette proposition.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime que la nécessité de garantir un travail législatif de qualité, exempt de toute insécurité juridique, justifie d’avoir recours à une révi-

sion ponctuelle de la Constitution à l'endroit de l'article 32, paragraphe 3, en attendant l'instauration d'une nouvelle Constitution visée par la proposition de révision n° 6030.

A la suite d'un réexamen de la question lors des travaux en commission, elle propose cependant de s'écarter légèrement de la formule proposée dans le cadre de la révision globale de notre Loi fondamentale.

**9. Notre chambre estime que la proposition soumise pour avis s'écarte plus que légèrement de la formulation proposée par le Conseil d'Etat.**

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et seulement le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

La loi pourrait donc déléguer au pouvoir réglementaire de fixer certains points en lui assignant les objectifs à atteindre, ce ne serait qu'éventuellement que la loi indiquerait les conditions auxquelles ces mesures d'exécution sont soumises.

Si la CSL peut être d'accord à laisser au pouvoir réglementaire la liberté de déterminer les modalités des mesures d'exécution, la loi doit dans tous les cas en fixer les objectifs et les conditions.

L'emploi de la locution „et le cas échéant“ est source d'insécurité juridique et doit être supprimée.

**10. De manière générale, la CSL ne peut que s'inquiéter face à toute volonté d'affaiblir le pouvoir législatif pour renforcer le pouvoir réglementaire, au mépris de débats démocratiques.**

A ce titre, la CSL se demande si cette proposition n'a pas pour but de sortir du domaine réservé à la loi certaines matières que le gouvernement entend réformer plus aisément par des règlements.

Pour justifier cette proposition, est invoquée une jurisprudence trop sévère du Conseil constitutionnel.

Pour contourner cette soi-disant sévérité nouvelle, il est proposé de réviser la Constitution.

Or, ces derniers mois, bon nombre de projets de loi ont tenté de déléguer à des règlements d'exécution des points essentiels de la matière dans laquelle ils légiferaient: chèques-services accueil, paquet d'avenir, réforme des prestations familiales.

Ces tentatives ont été dénoncées par le Conseil d'Etat (et notre chambre professionnelle) et elles ont été redressées via amendements.

Ainsi notamment les montants des prestations concernées sont restés du domaine de la loi.

Pourquoi vouloir déroger à cette règle? Si la volonté est réellement de faciliter l'adaptation des montants par exemple, il suffit alors que la loi fixe un montant minimal, pouvant être adapté à la hausse par une autre loi, voire un règlement grand-ducal.

**10bis. Dans le même ordre d'idées, le projet de loi sur l'organisation judiciaire du Conseil d'Etat a également essayé d'exclure de tout contrôle juridictionnel la dispense de saisine du Conseil d'Etat pour les règlements grand-ducaux adoptés suivant la procédure d'urgence, urgence à apprécier par le Grand-Duc.**

Or, la loi actuelle prévoit que tous les règlements grand-ducaux doivent être soumis pour avis au Conseil d'Etat. Il peut y être fait exception en cas d'urgence, mais alors cette dispense de saisine doit être contrôlée par la juridiction administrative, car elle doit rester exceptionnelle.

Dans son avis y relatif, notre Chambre professionnelle n'a guère approuvé cette proposition, à l'instar du Conseil d'Etat lui-même. L'absence de contrôle juridique ouvre grandement la porte à l'arbitraire et risque de mener à une multiplication grandissante des règlements grand-ducaux échappant à tout genre de contrôle vu leur urgence. En pratique, notre Chambre a aussi déploré une certaine remise en cause de sa fonction consultative, alors que bien souvent des projets de règlement grand-ducal lui soumis pour avis sont d'ores et déjà adoptés et publiés au Mémorial avant que la CSL ne puisse émettre son avis y relatif.

**11. En outre, dans son avis du 21 octobre 2014 relatif au règlement grand-ducal définissant les critères de l'emploi approprié, le Conseil d'Etat avait exprimé ses plus vives réticences quant**

à la base légale invoquée pour le règlement grand-ducal en projet, et plus particulièrement l'article L. 521-3 du Code du travail. En effet, le domaine du travail (article 11, paragraphe 5 de la Constitution), est une matière réservée à la loi formelle. Les règlements grand-ducaux pris en cette matière ne se conçoivent que dans le cadre prédéfini de l'article 32(3) de la Constitution, qui dispose que „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.“

Suivant l'arrêt n° 108/13 de la Cour constitutionnelle du 29 novembre 2013, „l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc“. Le Conseil d'Etat estime que la formulation de l'article L. 521-3 du Code du travail<sup>1</sup> ne semble plus répondre aux critères retenus par la Cour constitutionnelle en la matière.

Notre institution estime que l'analyse de la Cour constitutionnelle est celle qui permet de garantir le plus de sécurité juridique à tous les citoyens. Il n'y a donc pas lieu de la contourner.

**12. Au vu des remarques ci-avant formulées, la Chambre des salariés ne peut pas marquer son accord à la proposition de loi soumise pour avis.**

Luxembourg, le 16 février 2016

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

<sup>1</sup> **Art. L. 521-3** du Code du travail:

Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le salarié doit répondre aux conditions d'admission suivantes:

1. être chômeur involontaire;
2. être domicilié sur le territoire luxembourgeois au moment de la notification du licenciement dans le cadre d'une relation de travail à durée indéterminée et au plus tard six mois avant le terme du contrat dans le cadre d'une relation de travail à durée déterminée et y avoir perdu son dernier emploi, sans préjudice des règles applicables en vertu de la réglementation communautaire ou de conventions bilatérales ou multilatérales en vigueur;
3. être âgé de seize ans au moins et de soixante-quatre ans au plus;
4. être apte au travail, disponible pour le marché du travail et prêt à **accepter tout emploi approprié dont les critères sont fixés par règlement grand-ducal**, et ceci sans préjudice de l'application des dispositions des articles L. 551-1 à L. 552-3;
5. „(...)“ (abrogé par la loi du 31 octobre 2012);
6. être inscrit comme demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement publics et avoir introduit une demande d'octroi d'indemnité de chômage complet;
7. remplir la condition de stage définie à l'article L. 521-6.“

6894/02

N° 6894<sup>2</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

(24.5.2016)

Par dépêche du 23 novembre 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de révision sous rubrique, déposée à la Chambre des députés par le député Alex Bodry lors de la séance du 21 octobre 2015.

Le texte de la proposition de révision était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire de l'article unique.

Le Gouvernement n'a pas pris position sur la proposition de révision au jour de l'adoption du présent avis.

\*

**I. LES LIMITES DE L'INTERVENTION DU POUVOIR  
RÉGLEMENTAIRE DANS LES MATIÈRES RÉSERVÉES  
PAR LA CONSTITUTION À LA LOI**

Lorsqu'une matière est réservée par la Constitution à la loi, il revient en principe au seul législateur de la régler.

Le Conseil d'État s'est exprimé à ce sujet dans un avis du 15 janvier 1946 comme suit:

„Cette compétence retenue, obligatoire pour le législatif, signifie que les matières réservées bénéficient d'une garantie spéciale. Ces matières ont paru assez importantes pour être traitées spécialement. Elles réclament l'intervention rigoureuse de la Chambre des Députés représentative de la volonté populaire, une discussion publique permettant le contrôle du corps électoral, une procédure assurant la collaboration active de tous les organes de l'État. Le législatif ne peut se dessaisir de ces matières, à moins de faillir à sa mission constitutionnelle.“<sup>1</sup>

La Cour constitutionnelle s'est prononcée dans le même sens dans deux arrêts de 2003 et de 2007:

„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.“<sup>2</sup>

Si le Grand-Duc ne peut pas intervenir de sa propre initiative dans les matières réservées à la loi, il a en revanche toujours été admis que le législateur pouvait, après avoir réglé les questions de principe,

1 Avis du Conseil d'État du 15 janvier 1946 sur le projet de loi concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement, *Compte rendu de la Chambre*, 1945-1946, Annexes, pp. 95 à 102, spéc. p. 97. Dans le même ordre d'idées: „Si la Constitution énonce qu'une disposition doit être réglée par la loi ou que des exceptions aux règles constitutionnelles doivent être fixées par celle-ci, le règlement n'a pas de compétence en la matière, qu'il soit spontané ou ordonné par la loi“ (Alfred LOESCH, „Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc“, *Pas. lux.*, t. 15, pp. 45 à 86, spéc. p. 65).

2 „Considérant que le système des réserves de la loi énoncé par la Constitution empêche le pouvoir législatif de se dessaisir outre mesure de ses pouvoirs par la voie de l'habilitation; que ce pouvoir peut donc seul disposer valablement des matières érigées en réserve; qu'est toutefois 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“ (Cour constitutionnelle, 3 janvier 2003, arrêt n° 15/03, Mém. A n° 7, 2003, p. 90; Cour constitutionnelle, 2 mars 2007, arrêt n° 38/07, Mém. A n° 36, 2007, p. 742).

autoriser l'exécutif à adopter des mesures complémentaires, sans cependant pouvoir lui conférer la prérogative de déroger aux lois en vigueur.

Le Conseil d'État admettait cette possibilité dès son avis précité du 15 janvier 1946 dans les termes suivants:

„(...) si les matières réservées ne peuvent faire l'objet d'une habilitation générale, il n'est pas nécessaire que la loi doive se charger de la réglementation intégrale, jusque dans les derniers détails de ces matières. Il suffit, mais il faut aussi que le principe et les modalités substantielles de la matière réservée soient retenus par la loi.“<sup>3</sup>

Cette opinion fut validée par un arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 novembre 2003 d'après lequel il est „satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes.“<sup>4</sup>

L'une des ambitions de la révision constitutionnelle de 2004 était de consacrer cette possibilité, qui n'était jusqu'alors qu'une construction doctrinale et jurisprudentielle, et de lui donner des contours clairs, afin de „résoudre la question du pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi par la Constitution“<sup>5</sup>.

\*

## II. LA GENÈSE ET L'APPLICATION DE L'ARTICLE 32, PARAGRAPHE 3, DE LA CONSTITUTION

Le paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution prévoit depuis la révision du 19 novembre 2004 que:

„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.“

Ce libellé avait été proposé par le Conseil d'État dans un avis du 19 février 2002. Dans cet avis, le Conseil d'État avait examiné la proposition de révision formulée à l'époque par le député Paul-Henri Meyers<sup>6</sup> et une contreproposition de texte élaborée par le Gouvernement avant de proposer à son tour la formulation finalement retenue. La formulation proposée par le Conseil d'État prenait appui sur la doctrine qu'il avait développée depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale<sup>7</sup>.

Il est utile de reproduire ici les observations formulées par le Conseil d'État dans son avis susmentionné du 19 février 2002 au sujet de sa propre proposition de texte:

„[Le paragraphe 3] subordonne à une attribution expresse de la Chambre le pouvoir du Grand-Duc d'intervenir dans les matières réservées. Cette habilitation ne peut toutefois être générale. Elle doit s'inscrire dans une finalité bien précise et obéir, selon les cas, à des conditions particulières de fond et de forme.

Le législateur pourrait ainsi en subordonner l'effet à l'assentiment de la Conférence des présidents ou encore à l'avis obligatoire – le cas échéant même conforme – du Conseil d'État.

Le pouvoir législatif demeure donc toujours maître de doser l'étendue du pouvoir réglementaire. C'est lui qui détermine les portions respectives des compétences retenues et de ce pouvoir réglementaire. Il n'est pas dessaisi de son pouvoir, il s'en défait lui-même, dans la mesure où il

3 Avis du Conseil d'État du 15 janvier 1946 sur le projet de loi concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement, *Compte rendu de la Chambre*, 1945-1946, Annexes, pp. 95 à 102, spéc. p. 98.

4 „Considérant que le système des réserves de la loi énoncé par la Constitution empêche le pouvoir législatif de se dessaisir outre mesure de ses pouvoirs par la voie de l'habilitation; que ce pouvoir peut donc seul disposer valablement des matières érigées en réserve; qu'est toutefois 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“ (Cour constitutionnelle, 21 novembre 2003, arrêt n° 18/03, *Mém. A* n° 174, 2003, p. 3384).

5 Commentaires de la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution, *Doc. parl.* n° 4754, p. 4.

6 „Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc peut prendre les règlements et arrêtés dans les cas limitativement fixés par la loi“ (Proposition de révision de l'article 36 de la Constitution, *Doc. parl.* n° 4754, p. 1).

7 Avis du Conseil d'État du 19 février 2002, *Doc. parl.* n° 4754<sup>2</sup>, pp. 7 et 8.

estime vouloir le faire. En fait, c'est donc la Chambre des députés elle-même qui déclenche en l'occurrence la mise en œuvre du pouvoir réglementaire et le définit, le cas échéant<sup>8</sup>.

Le Conseil d'État a donc d'abord souligné que, dans les matières réservées, le pouvoir réglementaire du Grand-Duc est toujours d'attribution. Le Grand-Duc ne peut dès lors réglementer ces matières que dans les limites fixées par le législateur.

Le Conseil d'État a insisté ensuite sur le fait que l'autorisation donnée au Grand-Duc „ne peut être générale“. Sous peine de vider de sa substance le principe qu'une matière est réservée à la loi, le législateur ne peut en effet pas abandonner au pouvoir exécutif des pans entiers de la matière concernée en accordant au Grand-Duc une compétence générale de la régler. L'attribution au Grand-Duc du pouvoir d'intervenir dans une matière réservée à la loi doit donc toujours être expresse, spéciale et spécifique.

Enfin, le Conseil d'État a relevé que l'attribution du pouvoir réglementaire au Grand-Duc doit toujours „s'inscrire dans une finalité bien précise“. Il faut donc que le législateur indique au Grand-Duc un but ou un objectif à atteindre<sup>9</sup> au moyen de l'acte réglementaire.

Ce sont là des aspects au respect desquels le Conseil d'État n'a eu de cesse de veiller depuis lors dans ses avis.

Il résulte clairement de l'étude des travaux parlementaires que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution adopté en 2004 ne devait pas bouleverser les habitudes institutionnelles suivies jusqu'alors mais les consacrer et leur donner une base constitutionnelle stable<sup>10</sup>.

Aussi le Conseil d'État continuait-il à considérer, dans ses avis rendus sous l'empire de la nouvelle disposition, qu'il était „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“<sup>11</sup>.

La Cour constitutionnelle adoptait une position similaire puisque, dans un premier temps, la Cour s'est placée, pour l'application de la nouvelle règle constitutionnelle, dans la droite ligne de sa jurisprudence antérieure à la révision de 2004. C'est ainsi qu'on voit reprise dans un arrêt du 2 mars 2007 une formulation identique à celle que la Cour avait adoptée en 2003:

„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. 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.“<sup>12</sup>

Dans certains avis, le Conseil d'État rappelait cependant la teneur exacte de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution et la nécessité que la loi énonce „les fins, conditions et modalités“ du règlement que le Grand-Duc est autorisé à prendre<sup>13</sup>.

Les avis qui se réfèrent de la sorte à la lettre de la Constitution mettent en relief une disparité entre la volonté du constituant de 2004 de consacrer la pratique suivie jusque-là et le fait que la révision du

8 Avis du Conseil d'État du 19 février 2002, Doc. parl. n° 4754<sup>2</sup>, p. 12. Le Conseil d'État proposait à ce moment d'insérer ce qui est aujourd'hui l'article 32, paragraphe 3, comme un second alinéa à l'article 36, car l'article 32 n'était, selon la procédure de révision applicable à l'époque, pas révisable.

9 Ou encore „ce qu'il s'agit d'obtenir“ et „ce qui est attendu“ (Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 10e éd. (2014), Paris, Presses universitaires de France).

10 „La doctrine développée par le Conseil d'État depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale se retrouve dans le paragraphe 3 de l'article 32“ (*Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux*, Luxembourg, Conseil d'État, 2006, p. 144).

11 Par exemple: „L'effet desdites réserves 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“ (Avis du Conseil d'État du 5 juillet 2005 sur le projet de loi ayant pour objet e.a. de transposer la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, Doc. parl. n° 5386<sup>4</sup>, p. 2).

12 Cour constitutionnelle, 2 mars 2007, arrêt n° 38/07, Mém. A n° 36, 2007, p. 742. Comp.: Cour constitutionnelle, 3 janvier 2003, arrêt n° 15/03, Mém. A n° 7, 2003, p. 90.

13 Par exemple: „Depuis la révision de l'article 32 de la Constitution, le 19 novembre 2004, les règlements que le Grand-Duc peut prendre dans une matière réservée à la loi doivent répondre aux fins, aux conditions et aux modalités spécifiées par la loi (cf. pouvoir réglementaire d'attribution de l'article 32(3) de la Constitution). Il ne suffit dès lors pas de renvoyer à un règlement grand-ducal pour „déterminer“ les conditions d'admission des instructeurs agréés“, mais il appartient à la loi formelle de spécifier les fins, les conditions et les modalités en vue de pouvoir renvoyer à un règlement grand-ducal pour la mise en œuvre de ces principes“ (Avis du Conseil d'État du 23 octobre 2012 sur le projet de loi modifiant e.a. la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, Doc. parl. n° 6399<sup>5</sup>, p. 8).

19 novembre 2004 a inséré dans l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution trois termes qui ne se retrouvaient pas dans la jurisprudence et la doctrine antérieures.

En 2012, à l'occasion de l'examen de la proposition de révision portant modification et nouvel agencement de la Constitution, le Conseil d'État tirait le bilan suivant:

„L'expérience acquise avec l'application de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, depuis son introduction le 19 novembre 2004, a montré que les exigences posées à cet effet donnent lieu à des problèmes d'application, tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'attribution.“<sup>14</sup>

Ces problèmes d'application conduisaient le Conseil d'État à recommander, dans le même avis, une simplification de la rédaction de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution consistant à supprimer l'exigence que la loi spécifie les modalités du règlement à prendre par le Grand-Duc. Le Conseil d'État proposait ainsi:

„(...) d'abandonner l'exigence constitutionnelle voulant que, à côté de la finalité et des conditions, les „modalités“ doivent également être spécifiées par la loi pour mettre en œuvre le pouvoir réglementaire d'attribution dans les matières réservées.“<sup>15</sup>

Cette proposition ne suffit cependant plus à répondre à la problématique eu égard à l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Depuis un arrêt du 29 novembre 2013, la Cour constitutionnelle a en effet adopté une nouvelle interprétation de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, qui se résume dans la formulation désormais constante, puisque déjà utilisée dans quatre arrêts, selon laquelle:

„Dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc.“<sup>16</sup>

Le Conseil d'État a pris acte de cette évolution jurisprudentielle dès son avis du 21 janvier 2014:

„Le Conseil d'État voudrait attirer l'attention sur l'arrêt n° 108/13 rendu par la Cour constitutionnelle le 29 novembre 2013. Dans cet arrêt, la Cour procède à une lecture stricte des exigences posées par l'article 32(3) de la Constitution, auxquelles doivent satisfaire les dispositions légales servant de base au pouvoir réglementaire du Grand-Duc en vue de prendre des règlements dans des matières réservées par la Constitution à la loi formelle. La lecture que la Cour fait de ladite disposition constitutionnelle est plus exigeante que celle qu'en fait le Conseil d'État dans une approche sensiblement similaire à la base de l'arrêt n° 38/07 de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2007. Par cet arrêt, la Cour avait décidé qu'il était „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“. Dans son nouvel arrêt précité du 29 novembre 2013, la Cour constitutionnelle insiste à ce que la loi formelle spécifie „les fins, les conditions et les modalités“ selon lesquelles le pouvoir réglementaire est autorisé à intervenir dans les matières réservées. L'énonciation dans la base légale des grands principes que les normes doivent respecter ne répond dès lors pas au degré de précision désormais exigé par la Cour. Dans son avis du 6 juin 2012 (Doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>) au sujet de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, le Conseil d'État a constaté que „l'expérience acquise avec l'application de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, depuis son introduction le 19 novembre 2004, a montré que les exigences posées à cet effet donnent lieu à des problèmes d'application, tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'attribution“. Pour résoudre le problème constaté, le Conseil d'État a préféré „abandonner l'exigence constitutionnelle voulant que, à côté de la finalité et des conditions, les „modalités“ doivent également être spécifiées par la loi pour mettre en œuvre le pouvoir réglementaire d'attribution dans les matières réservées“, et il a proposé pour la nouvelle

14 Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 sur la proposition de révision de la Constitution portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, Doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 50.

15 Avis susmentionné du Conseil d'État du 6 juin 2012, Doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 50.

16 Cour constitutionnelle, 29 novembre 2013, arrêt n° 108/13, Mém. A n° 217, 2013, p. 3887; Cour constitutionnelle, 28 novembre 2014, arrêt n° 114/14, Mém. A n° 226, 2014, p. 4336; Cour constitutionnelle, 20 mars 2015, arrêt n° 117/15, Mém. A n° 56, 2015, p. 1099; Cour constitutionnelle, 11 mars 2016, arrêt n° 121/16, Mém. A n° 36, 2016, p. 808.

Constitution le texte suivant: „Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il [= le Chef de l'État] ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi“. En attendant une éventuelle évolution du droit constitutionnel sur ce point, le Conseil d'État invite les auteurs à tenir compte des enseignements du prédict arrêt du 29 novembre 2013 et à amender, le cas échéant, les textes en conséquence.<sup>17</sup>

\*

### III. LA PROPOSITION DE REVISION DE L'ARTICLE 32, PARAGRAPHE 3, DE LA CONSTITUTION

Les auteurs de la proposition d'amendement motivent leur démarche par le constat qu'il existe des „problèmes d'application tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'application“ et des „difficultés (...) dans la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc“.

Afin d'y remédier, ils proposent de donner au paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution la teneur suivante:

„(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.“

La disposition autorisant le pouvoir exécutif à prendre des mesures réglementaires doit être „particulière“ et „fixer l'objectif“ des mesures à prendre.

L'adjectif „particulier“ peut avoir plusieurs sens dont deux sont susceptibles de s'appliquer dans le présent contexte. D'une part, une disposition légale peut être qualifiée de „particulière“ si elle présente une caractéristique qui la différencie des autres et qui la rend spécifique. D'autre part, on peut aussi parler d'une disposition „particulière“ si elle a un objet très précis et limité.

C'est dans ce second sens que la proposition de révision doit être comprise. Elle exprime l'idée que l'autorisation ne peut être générale. Ce n'est donc pas la disposition légale qui comporte une autorisation qui doit être particulière, mais bien l'autorisation donnée au Grand-Duc. La loi attribuant le pouvoir réglementaire au Grand-Duc peut traiter de nombreuses thématiques pour autant qu'au moment où elle autorise le Grand-Duc à préciser certains points, cette autorisation soit spécifique. Une habilitation générale ne se conçoit en effet pas, sous peine de vider de sa substance le principe même de la réserve à la loi.

D'après le commentaire, il faut que la disposition légale particulière „prévoit expressément la faculté du Grand-Duc de prendre des règlements et arrêtés d'exécution d'une loi qui fait partie du domaine réservé défini par la Constitution“. Ceci exprime la volonté des auteurs du texte de préserver la prérogative du législateur et d'exclure tout pouvoir réglementaire spontané. Alors que, dans les matières libres, le Grand-Duc n'a pas besoin de l'autorisation du législateur pour adopter des règlements<sup>18</sup> dès lors qu'il y a „une loi à exécuter“<sup>19</sup>, dans les matières réservées le Grand-Duc ne peut intervenir que sur invitation du législateur.

L'exigence que la loi fixe „l'objectif des mesures d'exécution“ s'inscrit également dans une conception selon laquelle le pouvoir réglementaire du Grand-Duc dépend, dans les matières réservées, de la volonté du législateur. Le Conseil d'État n'est pas convaincu qu'il y ait une réelle différence entre la

17 Avis du Conseil d'État du 21 janvier 2014 sur le projet de loi modifiant e.a. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, Doc. parl. n° 6457<sup>3</sup>, p. 5.

18 Le pouvoir d'adopter des règlements d'exécution lui est en effet „conféré directement et expressément par la Constitution“ (Avis du Conseil d'État du 8 décembre 1998, Doc. parl. n° 4488<sup>1</sup>, cité in: *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux*, Luxembourg, Conseil d'État, 2006, p. 155). Voir aussi: „Le règlement a donc un double fondement; quant à la compétence, il est fondé sur la Constitution, quant à la matière, il est fondé sur la loi. Négativement: il n'est de règlement sans base légale; le règlement ne peut prendre une initiative législative. Le règlement est subordonné à la loi; il doit se borner à la mettre en œuvre, il ne peut ni l'étendre, ni la restreindre, ni la modifier. La loi est une source souveraine, le règlement est une source subalterne par rapport à la loi. Plus générales et plus sommaires sont les dispositions de la loi de base (lois de cadre), plus large est l'ouverture pour l'intervention du pouvoir réglementaire“ (Pierre PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, Luxembourg, Centre Universitaire de l'État, 1960, pp. 151 et 152).

19 Avis susmentionné du Conseil d'État du 8 décembre 1998, Doc. parl. n° 4488<sup>1</sup>, cité in: *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux*, Luxembourg, Conseil d'État, 2006, p. 155.

formule actuelle et celle qu'il est proposé d'y substituer. Il n'y a en effet pas de différence marquée entre un texte qui exige que le législateur indique à quelle fin le Grand-Duc est autorisé à prendre un règlement et un texte qui prévoit que le législateur doit fixer l'objectif à atteindre par les actes réglementaires autorisés<sup>20</sup>.

Il est ensuite proposé d'indiquer, dans le texte même du paragraphe 3 de l'article 32, qu'il est facultatif pour le législateur de limiter dans le texte de la loi les conditions dans lesquelles le pouvoir exécutif peut agir et de supprimer la mention de la possibilité de prévoir des modalités particulières d'élaboration du règlement. Concernant le premier changement, l'auteur de la proposition explique qu'„il appartiendra au législateur de fixer ou non des conditions légales à l'exercice du pouvoir réglementaire dans le domaine réservé. Cela dépendra *in fine* de la technicité de la matière et de l'impact politique de la législation en discussion“. La deuxième modification proposée consiste à changer le libellé du paragraphe 3 de l'article 32 d'une manière qui ne fait plus référence aux modalités que doit fixer la loi pour circonscrire le pouvoir réglementaire du Grand-Duc.

Enfin, les auteurs de la proposition de révision proposent de modifier le libellé de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution pour ne plus y évoquer que la possibilité, pour le législateur, de fixer des conditions à l'intervention réglementaire du Grand-Duc. De l'avis du Conseil d'État, cette modification rédactionnelle ne touche cependant pas à la substance puisque le texte proposé n'exclut pas que ces conditions pourraient toujours être „de fond et de forme“.

Avant de clore l'examen de la proposition de révision, le Conseil d'État voudrait encore, eu égard au poids que le commentaire peut avoir lors de l'interprétation future d'une norme, rectifier une erreur manifeste dans le commentaire de l'article unique. Il y est en effet affirmé que „l'attribution au pouvoir exécutif de prendre des mesures d'exécution ne peut se faire qu'en vertu d'une disposition générale“. Au contraire, cependant, l'autorisation de prendre des règlements ne peut être générale dans les matières réservées<sup>21</sup>. Une telle autorisation n'est admissible que si elle porte sur des points spécifiques.

\*

#### IV. APPRÉCIATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État est amené à se demander si la révision proposée de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution est de nature à résoudre les difficultés dont fait état l'exposé des motifs.

Les difficultés rencontrées depuis quelques années ne sont pas dues à une mise en cause de l'idée que la Chambre des députés peut, même dans les matières réservées, laisser à l'exécutif le soin de régler certaines questions de détail. Elles ne découlent pas non plus d'une mise en cause de la capacité du législateur à encadrer strictement le pouvoir réglementaire attribué à l'exécutif. La controverse concerne spécifiquement la question jusqu'où la loi doit aller dans le détail avant de passer le relais au règlement.

Or, la proposition de révision n'apporte, en tout cas selon la lecture qu'en fait le Conseil d'État, pas de véritable innovation sur ce point crucial.

En énonçant que, dans les matières réservées, le règlement ne peut intervenir „qu'en vertu“ d'une disposition légale qui doit être „particulière“ et „fixe[r] l'objectif“ des mesures d'exécution, la proposition de révision ne s'écarte pas fondamentalement de la logique de l'actuel article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Les auteurs de la proposition de révision poursuivent ainsi dans la logique qui avait été celle du Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition de révision de la Constitution<sup>22</sup>. Le

20 La nouvelle formule pourrait même être comprise comme plus restrictive puisque apparemment le législateur ne peut fixer qu'un seul objectif (le nom objectif est utilisé au singulier). Le commentaire lève cependant toute ambiguïté à ce propos en indiquant qu'il peut y avoir une pluralité d'objectifs („Il suffira dorénavant que la loi détermine le ou les objectifs que doivent poursuivre les mesures d'exécution“).

21 Le Conseil d'État rappelle sa position exprimée dans son avis susmentionné du 19 février 2002: „Cette habilitation ne peut toutefois être générale. Elle doit s'inscrire dans une finalité bien précise et obéir, selon les cas, à des conditions particulières de fond et de forme“ (Doc. parl. n° 4754<sup>2</sup>, p. 12).

22 Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 sur la proposition de révision de la Constitution portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, Doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 50.

Conseil d'État se demande cependant si le texte proposé tient suffisamment compte de la „nouvelle donne“ que représente la jurisprudence initiée par la Cour constitutionnelle en 2013<sup>23</sup>.

Dans les arrêts rendus à ce jour, la Cour constitutionnelle n'a jamais spécifiquement épinglé l'absence de fixation des „modalités“ par le législateur. La Cour s'est toujours prononcée globalement sur les trois critères visés à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution sans identifier celui des trois qui, dans le cas concret qui lui était soumis, posait problème.

Dans sa jurisprudence récente, inaugurée en 2013, la Cour constitutionnelle mesure la conformité de la loi à la Constitution par rapport à l'exigence que „l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements“<sup>24</sup>. Cette formule laisse entendre qu'aux yeux de la Cour constitutionnelle, „les fins, les conditions et les modalités“ ne sont qu'une partie de ce qui forme „l'essentiel du cadrage normatif“ („y compris“).

Il ne suffit ainsi pas de substituer l'exigence que le législateur „fixe l'objectif des mesures d'exécution“ à celle que la loi „spécifie [les] fins, (...) les conditions et (...) les modalités“ du règlement pour tempérer l'exigence que le cadrage normatif essentiel résulte de la loi.

\*

## V. PROPOSITION DE TEXTE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État propose dès lors de réviser l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution d'une manière qui atténue le degré de précision de ce qui doit être réglé dans la loi:

„(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, des règlements et arrêtés ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition particulière d'une loi qui doit régler la matière visée quant à ses principes et qui peut fixer les conditions dans lesquelles ils pourront être pris.“

Le Conseil d'État reprend à dessein la formule consacrée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en 2003 et en 2007<sup>25</sup> et qui trouve son reflet également à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution. Il rappelle qu'il avait proposé cette formule, à l'occasion de la révision de cet article de la Constitution, justement afin de „traduire avec précision le procédé actuel et de permettre que la réglementation de détail puisse continuer à être faite par voie d'un règlement grand-ducal“<sup>26</sup>. La référence aux „grands“ principes est volontairement omise étant donné que cet adjectif aurait introduit une distinction qui n'est pas aisée à faire entre les grands principes et les principes de moindre importance.

À l'instar de la proposition de révision sous examen, la proposition du Conseil d'État souligne que l'autorisation doit résulter d'une disposition légale particulière. Cette exigence comporte trois volets. D'abord, il n'y a pas de place, dans les matières réservées à la loi, pour un pouvoir réglementaire spontané et le règlement ne peut donc intervenir que si le législateur l'a autorisé. Ensuite, le pouvoir réglementaire d'attribution ne peut pas résulter d'une disposition générale. Il doit résulter de dispositions particulières. Enfin, cette disposition légale particulière doit figurer dans une loi énonçant les principes de la matière.

Le législateur conserve par ailleurs la faculté de fixer un cadre au pouvoir réglementaire qu'il attribue. Il peut fixer des conditions, déterminer par exemple les circonstances dans lesquelles le règlement pourra être pris ou imposer une procédure particulière. Le législateur pourrait ainsi faire dépendre l'autorisation d'un élément déclencheur. Il pourrait également soumettre le règlement à l'accord de la Conférence des présidents de la Chambre des députés ou à l'avis obligatoire du Conseil d'État.

Le libellé proposé souligne que les principes de la matière devront être réglés dans la même loi qui autorise le Grand-Duc à prendre des actes réglementaires. Le législateur doit donc régler les principes au moment où il autorise l'adoption d'un règlement, dans la loi elle-même ou au moyen d'un renvoi. Il ne peut en effet pas y avoir d'habilitations implicites. Permettre au pouvoir réglementaire de se fonder sur des principes dégagés d'autres lois régissant la matière qui n'auraient pas été expressément visés

23 Voir les arrêts cités à la note infrapaginale n° 16.

24 Voir les arrêts cités à la note infrapaginale n° 16.

25 Voir les arrêts cités à la note infrapaginale n° 12.

26 Avis complémentaire du Conseil d'État du 27 avril 1999, Doc. parl. n° 3923B<sup>1</sup>, pp. 10 à 12.

par le législateur au moment où il a autorisé le recours au règlement, porterait atteinte aux prérogatives constitutionnelles de la Chambre.

Il importe aussi de rappeler qu'en adoptant une loi autorisant un acte réglementaire, le législateur ne se défait jamais définitivement de la prérogative constitutionnelle de régler toute la matière.

Le Conseil d'État tient enfin à attirer l'attention sur le fait que sa proposition de texte ne vise plus spécifiquement le pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Le principe énoncé à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution est en effet d'application générale.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 mai 2016.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

6894/03

N° 6894<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(27.5.2016)

Par dépêche du 3 décembre 2015, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de révision constitutionnelle spécifiée à l'intitulé.

La proposition en question a pour objet de donner la teneur suivante à l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution:

*„(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.“*

Selon l'exposé des motifs accompagnant le texte de la proposition, la révision de cette disposition constitutionnelle est motivée par *„les difficultés apparues dans la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc“*.

Aux termes de l'article 36 de la Constitution, *„le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois“*. La mise en oeuvre de ce pouvoir réglementaire d'exécution *„est subordonnée à la seule existence préalable des actes à exécuter. Elle ne saurait dépendre de l'assentiment d'un organe quel qu'il soit. Ce pouvoir réglementaire d'exécution ne doit être ni tenu en échec, ni conditionné, ni altéré par une instance, fût-elle une émanation de la Chambre des députés“* (avis du 19 février 2002 du Conseil d'Etat sur la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution, document parlementaire n° 4754<sup>2</sup>).

Toutefois, il en est différemment pour le pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc dans les matières réservées à la loi en vertu d'une disposition expresse de la Constitution. Dans ces matières, l'article 32, paragraphe (3), tel qu'il est formulé actuellement, prévoit en effet que *„le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi“*.

Plus particulièrement, les matières réservées à la loi formelle par la Constitution sont les suivantes:

- l'attribution de droits politiques à des non-Luxembourgeois (article 9, alinéa 3);
- l'admissibilité de non-Luxembourgeois aux emplois publics (article 10bis, paragraphe (2));
- le droit au travail, les libertés syndicales et le droit de grève (article 11, paragraphe (4));
- la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap (article 11, paragraphe (5));
- la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (article 11, paragraphe (6));
- la détermination des infractions pénales et des peines (articles 12 et 14);
- l'expropriation pour cause d'utilité publique (article 16);
- l'assistance médicale et sociale (article 23, alinéa 1<sup>er</sup>);

- l’organisation de l’enseignement (article 23, alinéa 3);
- l’emploi des langues en matière administrative et judiciaire (article 29);
- l’approbation des traités (article 37);
- l’organisation des référendums (article 51, paragraphe (7));
- l’organisation et les attributions des forces de l’ordre (article 97);
- l’établissement des impôts (article 99);
- les acquisitions et cessions immobilières par l’Etat ainsi que les grands projets d’infrastructure, qui doivent être autorisés par une loi spéciale et pour lesquels l’engagement financier dépasse les seuils déterminés par la loi générale (article 99);
- l’établissement des charges grevant le budget de l’Etat pour plus d’un exercice (article 99).

Selon l’auteur de la proposition de révision sous avis, „il était généralement admis (pour les matières réservées à la loi) qu’il appartenait à la loi de fixer les grands principes, le détail pouvant être réglé par le pouvoir exécutif“. Cette position doctrinale avait été renforcée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, jugeant 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“ et „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“ (arrêt n° 38/07 du 2 mars 2007).

Par la suite, la Cour a toutefois interprété le pouvoir réglementaire d’attribution de façon plus restrictive, en retenant que „dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l’essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc“ (arrêt n° 108/13 du 29 novembre 2013). Ce revirement jurisprudentiel – qui a été confirmé par les arrêts n° 114/14 du 28 novembre 2014, n° 117/15 du 20 mars 2015 et n° 121/16 du 11 mars 2016 – a amené le Conseil d’Etat à suggérer dans son rapport d’activités 2013-2014 une révision de l’article 32, paragraphe (3), de la Constitution, consistant dans l’abandon de l’exigence constitutionnelle de spécifier dans la loi habilitante les „modalités“ de la mise en œuvre des règlements et arrêtés grand-ducaux.

Le gouvernement et la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés partagent cette approche. Toutefois, la commission semble avoir quelques réticences à abandonner le „cadre strict“ qui caractérise actuellement le pouvoir réglementaire d’attribution. Elle estime en effet que la nouvelle rédaction de l’article 32, paragraphe (3), qui est prévue par la proposition de révision sous avis, „permet de concilier la nécessité de protéger le domaine réservé à la loi devant une expansion du pouvoir réglementaire de l’exécutif tout en assurant une mise en œuvre correcte des réformes initiées par le Gouvernement“.

Le texte suggéré s’écarte de celui retenu dans le cadre des amendements apportés le 15 mai 2015 par la commission à la proposition de révision portant instauration d’une nouvelle Constitution (document parlementaire n° 6030<sup>14</sup>). Le nouvel article 47, paragraphe (2), de celle-ci prévoit que „dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il (le Grand-Duc) ne peut prendre de règlements et arrêtés qu’aux fins et dans les conditions déterminées par la loi“. Le texte sous avis est plus strict que la disposition en vigueur et que celle proposée le 15 mai 2015, en ce qu’il prévoit que „le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu’en vertu d’une disposition légale particulière“, excluant ainsi la possibilité d’une formule générale habilitant le chef d’Etat à prendre des mesures d’exécution dans un domaine réservé à la loi. Le texte est pourtant moins restrictif en ce que la loi ne doit plus déterminer obligatoirement les conditions à respecter dans le cadre des mesures d’exécution, mais qu’elle peut le cas échéant les fixer.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se rallier à l’approche retenue par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle pour modifier l’article 32, paragraphe (3), de la Constitution. Elle est toutefois d’avis que le texte devrait être sans équivoque. Le bout de phrase dont il découle que la loi fixera „le cas échéant les conditions auxquelles (les mesures d’exécution) sont soumises“ laisse au législateur le choix soit de fixer ces conditions, soit de les omettre. Or, cette solution peut conduire à des décisions arbitraires, ce qui n’est certainement pas dans l’intérêt de la sécurité juridique.

Par conséquent, la Chambre propose d'omettre cet ajout et, dans un souci de simplification, de conférer la teneur suivante à l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution:

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

Ce n'est qu'à cette condition que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec la modification prévue de l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 mai 2016.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
R. WOLFF

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6894/04

**N° 6894<sup>4</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

---

**PROPOSITION DE REVISION****de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS  
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(29.6.2016)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Marc BAUM, Mme Simone BEISSEL, MM. Eugène BERGER, Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mmes Octavie MODERT, Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH et Claude WISELER, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

La proposition de révision sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 21 octobre 2015 par Monsieur le député Alex Bodry. Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, la proposition de révision a été déclarée recevable et transmise au Gouvernement le 17 novembre 2015. Le Gouvernement n'a pas pris position sur la proposition de révision au jour de l'adoption du présent rapport.

La proposition de révision a été avisée par les chambres professionnelles suivantes:

- la Chambre des salariés le 16 février 2016;
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 27 mai 2016.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 24 mai 2016.

Le 15 juin 2016, la commission a désigné son Président, Monsieur Alex Bodry, comme rapporteur de la proposition de révision. Le même jour, elle a procédé à l'examen de la proposition de révision à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Le 29 juin 2016, elle a adopté le présent rapport.

\*

**II. CONSIDERATIONS GENERALES**

La présente proposition de révision de la Constitution prend son origine dans les difficultés apparues dans la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc.

Elle intervient dans un domaine clé de la structure institutionnelle de l'Etat puisqu'elle concerne directement la répartition générale des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Dans les domaines que la Constitution réserve expressément à la loi, le pouvoir du Grand-Duc de prendre des mesures d'exécution se trouve limité. La loi doit formellement et spécifiquement prévoir que certaines de ses dispositions seront précisées dans un règlement grand-ducal, tout en spécifiant les fins, les conditions et les modalités pour ce faire.

Dans le domaine réservé à la loi, le pouvoir exécutif ne peut prendre des règlements d'exécution que dans le cadre préalablement fixé par le législateur.

Le texte actuel de la Constitution a été introduit par une révision du 19 novembre 2004. Ce texte garantit que „... 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“. (Avis complémentaire du Conseil d'Etat, doc. parl. 4754).

Il était généralement admis qu'il appartenait à la loi de fixer les grands principes, le détail pouvant être réglé par le pouvoir exécutif.

Cette position doctrinale était confortée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Dans un arrêt 38/07 du 2 mars 2007 (Mém. A-36 du 15.3.2007, p. 742), la Cour statuait 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“.

Dans des arrêts plus récents, la Cour constitutionnelle a cependant adopté une interprétation plus restrictive du pouvoir réglementaire d'attribution tel qu'il découle de l'article 32 (3) de la Constitution. Ainsi, dans deux arrêts du 29 novembre 2013 (108/13 – Mém. A n° 217 du 13.12.2013, p. 3886), puis du 28 novembre 2014, la Haute Juridiction a retenu que „dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc“.

Dans le rapport d'activités 2013/2014 du Conseil d'Etat, son président a estimé que „la révision constitutionnelle de 2004 conçue dans une perspective de pouvoir appliquer des matières réservées à la loi avec moins de rigidité formelle n'a malheureusement pas eu le résultat escompté“. Il s'est demandé si, „dans l'intérêt du travail législatif, l'opportunité n'est pas donnée pour procéder dans les meilleurs délais et même avant la révision générale de la Constitution à une révision de l'article 32, alinéa 3 de la Constitution“.

Ce point de vue est partagé par le Gouvernement. Le 12 juin 2015, le Premier ministre a saisi la Chambre des Députés d'une lettre dans laquelle il suggère d'effectuer une révision ponctuelle de la Constitution et de modifier l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution par anticipation à la proposition de révision portant sur une nouvelle Constitution.

La motivation de cette démarche gouvernementale réside dans les „problèmes d'application tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'application“.

Dans un passé plus récent, le contrôle rigoureux des exigences constitutionnelles effectué par le Conseil d'Etat en fonction de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle aurait conduit à un blocage dans la réalisation de certaines réformes „faute pour les textes de loi de pouvoir spécifier à suffisance et avec le détail nécessaire les conditions et modalités de mise en œuvre du pouvoir réglementaire d'attribution“.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle partage pour l'essentiel l'analyse du Conseil d'Etat et du Gouvernement au sujet de l'interprétation et de l'application des dispositions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution à la suite de sa reformulation en 2004.

La jurisprudence la plus récente de la Cour constitutionnelle ne correspond pas à la volonté du pouvoir constituant telle que formulée lors de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004.

Pour cette raison, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est résolue à ne pas reprendre entièrement la formulation actuelle relative au pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc dans sa proposition de révision globale de la Constitution.

Dans la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030), la commission a intégré la disposition suivante (article 47, paragraphe 2): „Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.“

Cette nouvelle formulation avait été proposée par le Conseil d'Etat dans son avis sur la proposition de révision de la Constitution. Le Gouvernement s'est rallié à cette proposition.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime que la nécessité de garantir un travail législatif de qualité, exempt de toute insécurité juridique, justifie d'avoir recours à une révision ponctuelle de la Constitution à l'endroit de l'article 32, paragraphe 3, en attendant l'instauration d'une nouvelle Constitution visée par la proposition de révision n° 6030.

A la suite d'un réexamen de la question lors des travaux en commission, elle propose cependant de s'écarter légèrement de la formule proposée dans le cadre de la révision globale de notre Loi fondamentale.

Afin de ne pas élargir excessivement le débat, elle préfère se limiter à ce stade de la révision constitutionnelle à l'article 32, paragraphe 3, sans empiéter sur d'autres dispositions constitutionnelles ayant également trait au domaine réservé à la loi par la Constitution.

\*

### III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

#### 1. Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 16 février 2016, la Chambre des Salariés se prononce contre la proposition de révision dont question, estimant que la formulation retenue est source d'insécurité juridique. De manière générale, la Chambre des Salariés se prononce contre toute volonté de renforcer le pouvoir réglementaire au détriment du pouvoir législatif. Si la Chambre des Salariés peut être d'accord à laisser au pouvoir réglementaire la liberté de déterminer les modalités des mesures d'exécution, la loi doit dans tous les cas en fixer les objectifs et les conditions.

#### 2. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 27 mai 2016, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dit pouvoir se rallier à l'approche retenue par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, mais pose comme condition de supprimer le bout de phrase: „le cas échéant les conditions auxquelles (les mesures d'exécution) sont soumises“, ceci dans l'intérêt d'une plus grande sécurité juridique.

\*

### IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat procède dans un premier temps à une analyse du cheminement du pouvoir réglementaire pour ensuite examiner la proposition de révision. Pour le détail de cette analyse, il est renvoyé au document parlementaire 6894.

Le Conseil d'Etat se demande quant au fond de la modification proposée, si la proposition de révision est de nature à résoudre les difficultés dont fait état l'exposé des motifs et donne à considérer que les difficultés rencontrées depuis quelques années ne sont pas dues à une mise en cause de l'idée que la Chambre des Députés peut, même dans les matières réservées, laisser à l'exécutif le soin de régler certaines questions de détail. Elles ne découlent pas non plus d'une mise en cause de la capacité du législateur à encadrer strictement le pouvoir réglementaire attribué à l'exécutif. Il signale que la controverse concerne spécifiquement la question jusqu'où la loi doit aller dans le détail avant de passer le relais au règlement.

Il considère que la proposition de révision n'apporte pas de véritable innovation sur ce point crucial.

A son avis, en énonçant que, dans les matières réservées, le règlement ne peut intervenir „qu'en vertu“ d'une disposition légale qui doit être „particulière“ et „fixe[r] l'objectif“ des mesures d'exécution, la proposition de révision ne s'écarte pas fondamentalement de la logique de l'actuel article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Il fait remarquer que les auteurs de la proposition de révision poursuivent ainsi dans la logique qui avait été celle du Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition de révision de la Constitution.<sup>1</sup> Il se demande toutefois si le texte proposé tient suffisamment compte de la „nouvelle donne“ que représente la jurisprudence initiée par la Cour constitutionnelle en 2013.

<sup>1</sup> Avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, Doc. parl. n° 6030<sup>o</sup>, p. 50.

Il donne à considérer que jusqu'à présent, la Cour constitutionnelle n'a jamais spécifiquement épinglé l'absence de fixation des „modalités“ par le législateur. Elle s'est toujours prononcée globalement sur les trois critères visés à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution sans identifier celui des trois qui, dans le cas concret qui lui était soumis, posait problème.

Dans sa jurisprudence récente, elle mesure la conformité de la loi à la Constitution par rapport à l'exigence que „l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements“. Cette formule laisse entendre qu'aux yeux de la Cour constitutionnelle, „les fins, les conditions et les modalités“ ne sont qu'une partie de ce qui forme „l'essentiel du cadrage normatif“.

Le Conseil d'Etat parvient ainsi à la conclusion qu'il ne suffit pas de substituer l'exigence que le législateur „fixe l'objectif des mesures d'exécution“ à celle que la loi „spécifie [les] fins, (...) les conditions et (...) les modalités“ du règlement pour tempérer l'exigence que le cadrage normatif essentiel résulte de la loi.

Il propose partant de réviser l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution d'une manière qui atténue le degré de précision de ce qui doit être réglé dans la loi, à savoir:

„Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, des règlements et arrêtés ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition particulière d'une loi qui doit régler la matière visée quant à ses principes et qui peut fixer les conditions dans lesquelles ils pourront être pris.“

Concernant sa proposition de texte, le Conseil d'Etat explique qu'il reprend à dessein la formule consacrée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en 2003 et en 2007 trouvant son reflet également à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution. Il rappelle qu'il avait proposé cette formule, à l'occasion de la révision de cet article de la Constitution, dans le but de „traduire avec précision le procédé actuel et de permettre que la réglementation de détail puisse continuer à être faite par voie d'un règlement grand-ducal“. <sup>2</sup> Quant à la référence aux „grands“ principes, elle est volontairement omise étant donné que cet adjectif aurait introduit une distinction qui n'est pas aisée à faire entre les grands principes et les principes de moindre importance.

A l'instar de la proposition de révision, la proposition du Conseil d'Etat souligne que l'autorisation doit résulter d'une disposition légale particulière. Cette exigence comporte trois volets. D'abord, il n'y a pas de place, dans les matières réservées à la loi, pour un pouvoir réglementaire spontané et le règlement ne peut donc intervenir que si le législateur l'a autorisé. Ensuite, le pouvoir réglementaire d'attribution ne peut pas résulter d'une disposition générale. Il doit résulter de dispositions particulières. Enfin, cette disposition légale particulière doit figurer dans une loi énonçant les principes de la matière.

Le législateur conserve en outre la faculté de fixer un cadre au pouvoir réglementaire qu'il attribue. Il peut fixer des conditions, déterminer par exemple les circonstances dans lesquelles le règlement pourra être pris ou il peut imposer une procédure particulière. Le législateur pourrait ainsi faire dépendre l'autorisation d'un élément déclencheur. Il pourrait également soumettre le règlement à l'accord de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés ou à l'avis obligatoire du Conseil d'Etat.

Le libellé proposé souligne que les principes de la matière devront être réglés dans la même loi qui autorise le Grand-Duc à prendre des actes réglementaires. Le législateur doit donc régler les principes au moment où il autorise l'adoption d'un règlement, dans la loi elle-même ou au moyen d'un renvoi. Il ne peut en effet pas y avoir d'habilitations implicites. Permettre au pouvoir réglementaire de se fonder sur des principes dégagés d'autres lois régissant la matière qui n'auraient pas été expressément visés par le législateur au moment où il a autorisé le recours au règlement, porterait atteinte aux prérogatives constitutionnelles de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat tient encore à rappeler qu'en adoptant une loi autorisant un acte réglementaire, le législateur ne se défait jamais définitivement de la prérogative constitutionnelle de réglementer toute la matière.

Il attire enfin l'attention sur le fait que sa proposition de texte ne vise plus spécifiquement le pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Le principe énoncé à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution est en effet d'application générale.

\*

<sup>2</sup> Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 27 avril 1999, Doc. parl. n° 3923B<sup>1</sup>, pp. 10 à 12.

## V. TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 15 juin 2016 et désigné le rapporteur de la proposition de loi. Lors de cette réunion, la commission a noté que le Conseil d'Etat a procédé à une analyse correcte de l'objectif poursuivi par la proposition de révision.

Contrairement à des prises de position antérieures, le Conseil d'Etat est à se demander si „le texte proposé tient suffisamment compte de la „nouvelle donne“ que représente la jurisprudence initiée par la Cour constitutionnelle en 2013.“

La commission estime que sa proposition de texte, prévoyant que la loi ne doit plus obligatoirement fixer les conditions et les modalités auxquelles sont soumis les règlements et arrêtés d'exécution dans les matières réservées à la loi constitue un changement majeur par rapport au texte en vigueur. Il suffira qu'elle indique l'objectif assigné aux mesures d'exécution. Le pouvoir législatif peut, mais ne doit pas assortir les mesures d'exécution prises par le Grand-Duc de conditions dans le texte même de la loi.

Ainsi, se trouvent sauvegardées les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif. De simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ne satisfont pas aux exigences fixées par la Constitution.

Par contre, il est admis et même souhaité que si les points essentiels et les principes sont du domaine de la loi, les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails, soient du domaine du pouvoir réglementaire.

Le régime préconisé essaie de concilier la nécessité de débattre publiquement des éléments essentiels avec la volonté de régler de façon efficace et flexible les mesures d'exécution.

\*

## VI. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique de la proposition de révision vise à modifier le paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution dans la teneur suivante:

„(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.“

Le texte proposé ne fait plus référence aux modalités que doit fixer la loi pour circonscrire le pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Il suffira désormais que la loi détermine le ou les objectifs que doivent poursuivre les mesures d'exécution. Ainsi, on revient à la situation juridique antérieure qui veut qu'il suffît que le législateur trace les grands principes, la mise en œuvre du détail pouvant être attribuée au pouvoir exécutif. Quant aux conditions auxquelles sont soumises les mesures d'exécution à prendre par le Grand-Duc, leur fixation par la loi devient facultative. Il appartient au pouvoir législatif d'apprécier librement s'il entend fixer des conditions au pouvoir réglementaire dans le texte de la loi.

En ce qui concerne les observations formulées par le Conseil d'Etat au sujet de la proposition de révision ainsi que sa proposition de texte, il est renvoyé au point IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Quant au texte proposé par le Conseil d'Etat, la commission prend acte que le Conseil d'Etat ne reprend plus sa proposition initiale élaborée dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030<sup>6</sup>), mais formule une nouvelle proposition de texte.

Elle se doit de constater que ce texte procède à une extension considérable du pouvoir réglementaire. Etant donné qu'il ne vise plus spécifiquement le pouvoir réglementaire du Grand-Duc, mais que le principe y énoncé est d'application générale, il en résulte que les actuels articles 11, paragraphe 4, et 108*bis* de la Constitution sont également visés par cette disposition. Cette extension est jugée inappropriée, alors qu'elle va bien au-delà de l'objectif principal de la proposition de révision projetée. S'y ajoute qu'elle est source d'insécurité juridique pour ce qui est du pouvoir réglementaire ministériel visé par l'article 76, alinéa 2, de la Constitution.

Par ailleurs, la formulation „quant à ses principes“ est sujette à interprétation, ce qui n'apporte pas de véritable plus-value au texte par rapport à l'interprétation jurisprudentielle de l'actuel article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Enfin, il se pose la question de l'emplacement de l'article 32, paragraphe 3, s'il ne s'agit plus d'un pouvoir du Grand-Duc. Ne faudrait-il pas créer dans la Constitution un nouveau chapitre sur le pouvoir réglementaire?

Au vu de ce qui précède, la commission décide de maintenir le texte de la proposition de révision, qui n'a d'ailleurs pas été fondamentalement critiqué par le Conseil d'Etat, dans sa teneur initiale. La formulation retenue permet d'éviter de vider la réserve de la loi de toute signification, tout en assurant au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails d'une matière réservée, les principes et les points essentiels restant du domaine de la loi. Il suffira que le législateur fixe l'objectif assigné au pouvoir réglementaire, sans prévoir nécessairement des conditions générales ou particulières dans la loi. Le texte proposé par la commission devrait dès lors permettre à renouer avec l'interprétation jurisprudentielle précitée de 2007.

\*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande, dans sa majorité, à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de révision 6894 dans la teneur qui suit:

\*

## **VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

### **PROPOSITION DE REVISION de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution**

**Article unique.** Le paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.“

Luxembourg, le 29 juin 2016

*Le Président-Rapporteur,*  
Alex BODRY

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6894

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Page 1/2

Date: 06/07/2016 17:58:51  
 Scrutin: 2  
 Vote: PR 6894 Article 32, paragraphe 3  
 Description: Proposition de révision 6894

Président: M. Di Bartolomeo Mars  
 Secrétaire A: M. Frieseisen Claude  
 Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	52	0	2	54
Procuration:	0	0	0	0
Total:	52	0	2	54

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
<b>déi gréng</b>					
M. Adam Claude	Oui		M. Anzia Gérard	Oui	
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
M. Traversini Roberto	Oui				

<b>CSV</b>					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Arendt Nancy	Oui	
M. Eicher Emile	Oui		M. Eischen Félix	Oui	
M. Gloden Léon	Oui		M. Halsdorf Jean-Marie	Oui	
Mme Hansen Martine	Oui		Mme Hetto-Gaasch Franç	Oui	
M. Kaes Aly	Oui		M. Lies Marc	Oui	
M. Meyers Paul-Henri	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Wilmes Serge	Oui		M. Wiseler Claude	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

<b>LSAP</b>					
M. Arndt Fränk	Oui		M. Bodry Alex	Oui	
Mme Bofferding Taina	Oui		Mme Burton Tess	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		Mme Dall'Agnol Claudia	Oui	
M. Di Bartolomeo Mars	Oui		M. Engel Georges	Oui	
M. Fayot Franz	Oui		M. Haagen Claude	Oui	
Mme Hemmen Cécile	Oui		M. Negri Roger	Oui	

<b>DP</b>					
M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
Mme Brasseur Anne	Oui		M. Delles Lex	Oui	
Mme Elvinger Joëlle	Oui		M. Graas Gusty	Oui	
M. Hahn Max	Oui		M. Krieps Alexander	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		M. Mertens Edy	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui				

<b>déi Lénk</b>					
M. Baum Marc	Non		M. Wagner David	Non	

<b>ADR</b>					
M. Gibéryen Gast	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Reding Roy	Oui				

Le Président

Le Secrétaire général:

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Page 2/2

Date: 06/07/2016 17:58:51

Scrutin: 2

Président: M. Di Bartolomeo Mars

Vote: PR 6894 Article 32, paragraphe 3

Secrétaire A: M. Frieseisen Claude

Description: Proposition de révision 6894

Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	52	0	2	54
Procuration:	0	0	0	0
Total:	52	0	2	54

n'ont pas participé au vote:

Nom du député

Nom du député

**déi gréng**

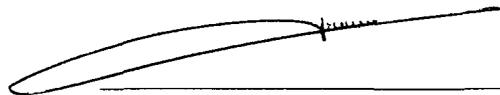
Mme Loschetter Viviane

**CSV**Mme Andrich-Duval Sylv  
M. Spautz MarcMme Mergen Martine  
M. Wolter Michel**LSAP**

M. Angel Marc

Le Président:

Le Secrétaire général:

6894/05, 6938/3A

**N<sup>os</sup> 6894<sup>5</sup>  
6938<sup>3A</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

## **PROPOSITION DE REVISION**

**de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution**

## **PROPOSITION DE REVISION**

**de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution**

\* \* \*

### **CORRIGENDUM DU DOCUMENT PARLEMENTAIRE 6938<sup>3</sup>**

(21.9.2016)

Ce document annule et remplace le document parlementaire 6983<sup>3</sup>.

\*

### **AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS SUR LA PROPOSITION DE REVISION DE LA CONSTITUTION n° 6894**

(17.6.2016)

Par sa lettre du 3 décembre 2015, Monsieur le Premier Ministre Xavier a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet de la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

La proposition sous avis a pour objet de clarifier et d'élargir formellement les pouvoirs du Grand-Duc dans les domaines que la Constitution réserve expressément à la loi, ceci suite à des difficultés apparues dans l'interprétation du texte en vigueur et de la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc.

En effet, d'une manière générale, il était d'usage que le pouvoir législatif se borne à fixer les grands principes et que la mise en oeuvre des détails puisse être régie par le pouvoir exécutif.

Si la Cour constitutionnelle avait pendant très longtemps admis que la loi fixe les grands principes tout en laissant au pouvoir réglementaire la mise en oeuvre des détails, elle a, dans des arrêts plus récents, adopté une interprétation plus restrictive du pouvoir réglementaire découlant de l'article 32 (3) de la Constitution. D'après la haute Juridiction, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, il appartient au pouvoir législatif de fixer l'essentiel du cadrage normatif, y compris les fins et conditions suivant lesquelles les modalités moins essentielles peuvent être réglées par des règlements ou arrêts grand-ducaux.

Ces problèmes ont conduit à plusieurs reprises à un blocage dans la réalisation de certaines réformes, alors que les textes de loi n'ont pas suffisamment précisé en détail les conditions et les modalités à respecter par le Grand-Duc lors de la mise en oeuvre de son pouvoir réglementaire.

En effet, le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle rajoute qu'il faut impérativement une disposition légale particulière en vertu de laquelle le Grand-Duc peut prendre des règlements et arrêtés d'exécution d'une loi qui fait partie du domaine qui lui est réservé par la Constitution. D'après le texte proposé, cette disposition doit obligatoirement fixer le ou les

objectif(s) des mesures d'exécution et seulement le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises, sans devoir fixer également les modalités des mesures d'exécution.

L'obligation de devoir spécifier les modalités des mesures d'exécution et la fixation de ses conditions devient facultative. La présente révision constitutionnelle devrait d'un côté protéger le domaine réservé à la loi tout en assurant une correcte mise en oeuvre des réformes gouvernementales.

Il échet cependant de préciser que le texte proposé pour la révision ponctuelle de la Constitution diverge en partie du texte proposé pour la nouvelle Constitution, qui prévoit que la loi doit obligatoirement fixer non seulement les objectifs, mais également les conditions des mesures d'exécution, aucune faculté n'étant laissée au législateur en ce sens.

\*

La Chambre des Métiers n'a aucune observation particulière à formuler relativement à la proposition de révision de l'article 32 paragraphe 3 de la Constitution lui soumise pour avis.

Luxembourg, le 17 juin 2016

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Roland KUHN

6894

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 12/10/2016 17:15:13	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 2	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PR 6894 Article 32 paragraphe 3	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Proposition de révision 6894	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	48	0	2	50
Procuration:	0	0	0	0
Total:	48	0	2	50

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
<b>déi gréng</b>					
M. Adam Claude	Oui		M. Anzia Gérard	Oui	
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
M. Traversini Roberto	Oui				

<b>CSV</b>					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Andrich-Duval Sylvie	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui		M. Eischen Félix	Oui	
M. Gloden Léon	Oui		M. Halsdorf Jean-Marie	Oui	
Mme Hansen Martine	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		M. Meyers Paul-Henri	Oui	
Mme Modert Octavie	Oui		M. Mosar Laurent	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui		M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Zeimet Laurent	Oui	

<b>LSAP</b>					
M. Angel Marc	Oui		M. Arndt Fränk	Oui	
M. Bodry Alex	Oui		Mme Bofferding Taina	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		Mme Dall'Agnol Claudia	Oui	
M. Di Bartolomeo Mars	Oui		M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		Mme Hemmen Cécile	Oui	
M. Negri Roger	Oui				

<b>DP</b>					
M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
M. Delles Lex	Oui		Mme Elvinger Joëlle	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
M. Krieps Alexander	Oui		M. Lamberty Claude	Oui	
M. Mertens Edy	Oui				

<b>déi Lénk</b>					
M. Baum Marc	Non		M. Wagner David	Non	

<b>ADR</b>					
M. Gibéryen Gast	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Reding Roy	Oui				

Le Président:



Le Secrétaire général:

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 12/10/2016 17:15:13	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 2	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PR 6894 Article 32 paragraphe 3	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Proposition de révision 6894	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	48	0	2	50
Procuration:	0	0	0	0
Total:	48	0	2	50

Nom du député      Vote      (Procuration)      Nom du député      Vote      (Procuration)

n'ont pas participé au vote:

### dèi gréng

Mme Loschetter Viviane	
------------------------	--

### CSV

M. Eicher Emile	Mme Hetto-Gaasch Françoise
Mme Mergen Martine	M. Oberweis Marcel
M. Wolter Michel	

### LSAP

M. Cruchten Yves	M. Engel Georges
------------------	------------------

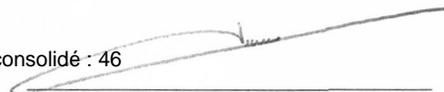
### DP

Mme Brasseur Anne	Mme Polfer Lydie
-------------------	------------------

Le Président:



Le Secrétaire général:







## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 29 juin 2016

#### Ordre du jour :

1. 6894 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution  
- Rapporteur : Monsieur Alex Body  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 6869 Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Eglise catholique, arrêtant les exemptions en matière d'acquisition d'immeubles affectés à l'exercice du culte catholique et portant
  1. modification de la loi modifiée du 30 avril 1873 sur la création de l'évêché
  2. modification de certaines dispositions du Code du Travail
  3. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, portant refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matières connexes
  4. abrogation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat- Rapporteur : Monsieur Lex Delles
- 6870 Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à la communauté israélite du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte israélite, conférant la personnalité juridique au Consistoire israélite et portant abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et les communautés israélites du Luxembourg, d'autre part  
- Rapporteur : Monsieur Lex Delles
- 6871 Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Eglise anglicane du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte anglican, conférant la personnalité juridique à ladite Eglise et portant abrogation de la loi du 11 juin 2004 autorisant l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte de l'Eglise anglicane du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public à ladite Eglise  
- Rapporteur : Monsieur Lex Delles
- 6872 Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Eglise orthodoxe au Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière

d'immeubles affectés à l'exercice du culte orthodoxe, conférant la personnalité juridique aux églises orthodoxes et portant abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise orthodoxe hellénique du Luxembourg, d'autre part et de la loi du 11 juin 2004 autorisant l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte des Eglises Orthodoxes Roumaine et Serbe du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public auxdites Eglises

- Rapporteur : Monsieur Lex Delles

6873 Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Eglise protestante du Luxembourg et à l'Eglise protestante réformée du Luxembourg arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte protestant, conférant la personnalité juridique aux églises protestantes et portant abrogation de la loi du 23 novembre 1982 portant approbation de la convention de reconnaissance de l'Eglise protestante réformée du Luxembourg, octroi de la personnalité juridique à celle-ci et détermination des fonctions et emplois rémunérés par l'Etat, d'une part, et de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise protestante du Luxembourg, d'autre part

- Rapporteur : Monsieur Lex Delles

6874 Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte musulman et conférant la personnalité juridique à l'Assemblée de la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg

- Rapporteur : Monsieur Lex Delles

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

\*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Lex Delles, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, M. Jean-Paul Senninger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Taina Bofferding, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

## 1. 6894 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

M. le Président-Rapporteur présente succinctement son projet de rapport. Pour le détail, il est renvoyé au document parlementaire 6894<sup>4</sup>.

Soumis au vote, le projet de rapport est adopté à la majorité des voix avec une voix contre (Monsieur Marc Baum). Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk explique que sa sensibilité politique est d'avis que l'interprétation stricte par la Cour constitutionnelle de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution constitue une plus-value pour le législateur, de sorte qu'elle ne peut pas être d'accord avec la proposition de modification de cette disposition. Elle se prononce partant pour le maintien du paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution dans sa teneur actuelle.

La commission propose le modèle 1 comme temps de parole.

M. le Président-Rapporteur informe les membres de la commission que cette proposition de révision figurera à l'ordre du jour d'une des séances publiques de la semaine du 4 juillet 2016.

Il est encore souligné que l'article 114 de la Constitution s'appliquera en l'occurrence.

2. **6869** **Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Eglise catholique, arrêtant les exemptions en matière d'acquisition d'immeubles affectés à l'exercice du culte catholique et portant**
  1. **modification de la loi modifiée du 30 avril 1873 sur la création de l'évêché**
  2. **modification de certaines dispositions du Code du Travail**
  3. **abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, portant refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matières connexes**
  4. **abrogation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat**
- 6870** **Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à la communauté israélite du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte israélite, conférant la personnalité juridique au Consistoire israélite et portant abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et les communautés israélites du Luxembourg, d'autre part**
- 6871** **Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Eglise anglicane du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte anglican, conférant la personnalité juridique à ladite Eglise et portant abrogation de la loi du 11 juin 2004 autorisant l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte de l'Eglise anglicane du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public à ladite Eglise**
- 6872** **Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Eglise orthodoxe au Luxembourg, arrêtant les**

**exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte orthodoxe, conférant la personnalité juridique aux églises orthodoxes et portant abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise orthodoxe hellénique du Luxembourg, d'autre part et de la loi du 11 juin 2004 autorisant l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte des Eglises Orthodoxes Roumaine et Serbe du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public auxdites Eglises**

**6873** **Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Eglise protestante du Luxembourg et à l'Eglise protestante réformée du Luxembourg arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte protestant, conférant la personnalité juridique aux églises protestantes et portant abrogation de la loi du 23 novembre 1982 portant approbation de la convention de reconnaissance de l'Eglise protestante réformée du Luxembourg, octroi de la personnalité juridique à celle-ci et détermination des fonctions et emplois rémunérés par l'Etat, d'une part, et de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise protestante du Luxembourg, d'autre part**

**6874** **Projet de loi réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte musulman et conférant la personnalité juridique à l'Assemblée de la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg**

La commission procède à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Dans ses observations préliminaires, le Conseil d'Etat note qu'il a été suivi sur une très grande partie des observations qu'il a faites dans son avis du 23 février 2016 et sur lesquelles il ne reviendra plus dans le présent avis.

Il prend encore acte de la précision insérée dans les six projets de loi indiquant que le soutien financier annuel est versé aux bénéficiaires « sous réserve du respect de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ».

Il fait par ailleurs remarquer que ses observations concernant les amendements à l'endroit de l'examen du projet de loi sous I s'appliquent *mutatis mutandis* également aux amendements apportés aux différents projets de loi, qui sont, pour ce qui est de leur contenu, identiques. Mention en est faite aux amendements concernés.

#### I. Projet de loi 6869 – culte catholique

### Amendement 1 concernant l'intitulé

Le Conseil d'Etat souligne que cet amendement, en ajustant l'intitulé sur le contenu de la loi, suit une suggestion de sa part. Il n'appelle pas d'observation additionnelle de la Haute Corporation.

### Amendement 2 concernant l'article 3

Le Conseil d'Etat fait observer que cet amendement suit une suggestion de sa part et n'appelle pas d'observation additionnelle.

### Amendement 3 concernant l'article 4

Dans son avis complémentaire du 21 juin 2016, le Conseil d'Etat relève que l'exemption fiscale contenue dans la disposition initiale ne visait que les seules mutations immobilières « à titre onéreux pour l'exercice du culte catholique par l'Archevêché ». La nouvelle disposition vise toutes les mutations immobilières en faveur de l'Archevêché, qu'elles soient à titre onéreux ou à titre gratuit (donations, legs), à condition qu'elles soient effectuées « dans l'intérêt de l'exercice du culte catholique ».

Il fait observer que la nouvelle disposition, dans la mesure où elle vise les libéralités, doit être lue sur l'arrière-fond de l'article 23 de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession etc., dont l'alinéa 1<sup>er</sup> contient déjà une disposition spéciale en faveur de certaines personnes morales culturelles, et dont la teneur est la suivante : « Les droits de succession et de mutation sur les legs et les donations en faveur (...) des personnes morales constituées dans le cadre de l'un des cultes reconnus aux termes d'une convention conclue avec le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sont fixés à 4%. ».

Le Conseil d'Etat note que le nouvel article 4 du projet de loi introduit dans la législation relative aux droits de succession une exemption dérogatoire au droit commun, en ce qui concerne certaines mutations immobilières. Toutes les libéralités mobilières de même que les mutations immobilières qui ne sont pas « dans l'intérêt de l'exercice du culte » ne bénéficient pas de ladite exemption.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur les critères sur lesquels l'Administration de l'enregistrement et des domaines se fondera pour déterminer si une mutation immobilière est ou n'est pas « dans l'intérêt de l'exercice du culte catholique ». Dans cet ordre d'idées, il se demande encore si, en vertu du principe de la séparation entre les Eglises et l'Etat, et à défaut de critères légaux, il appartient à l'administration publique de déterminer quand un acte, normalement passible de droits de timbre, d'enregistrement, de succession ou de mutation, est fait « dans l'intérêt de l'exercice du culte » et pourra, par conséquent, être passé en exemption de ces droits.

Il souligne que ces observations s'appliquent également aux articles correspondants des autres projets de loi.

Il est expliqué que ce problème ne se pose pas d'une manière fondamentalement différente par rapport à d'autres situations se présentant actuellement en matière de droit fiscal. L'administration fiscale compétente dispose toujours d'un pouvoir d'appréciation et, en cas de besoin, son directeur pourra par le biais d'une circulaire fixer des critères supplémentaires d'appréciation.

## II. Projet de loi 6870 – culte israélite

### Amendement 1 concernant l'intitulé

Le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu d'ajouter les mots « d'acquisition » pour préciser que les exemptions vaudront en matière d'acquisition d'immeubles.

La commission fait sienne cette recommandation.

### Amendement 2 concernant l'article 5

Le Conseil d'Etat fait remarquer que ses observations relatives à l'amendement 3 concernant l'article 4 du projet de loi 6869 s'appliquent également à l'amendement de l'article 5.

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement de l'article 4 du projet de loi 6869.

## III. Projet de loi 6871 – culte anglican

### Amendement 1 concernant l'intitulé

Le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu d'ajouter les mots « d'acquisition » pour préciser que les exemptions vaudront en matière d'acquisition d'immeubles.

La commission fait sienne cette recommandation.

### Amendement 2 concernant l'article 5

Le Conseil d'Etat souligne que ses observations relatives à l'amendement 3 concernant l'article 4 du projet de loi 6869 s'appliquent également à l'amendement de l'article 5.

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement de l'article 4 du projet de loi 6869.

## IV. Projet de loi 6872 – culte orthodoxe

### Amendement 1 concernant l'intitulé

Le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu d'ajouter à l'intitulé les mots « d'acquisition » pour préciser que les exemptions vaudront en matière d'acquisition d'immeubles et d'écrire « Eglises orthodoxes » avec une lettre majuscule. Il signale qu'il en va de même des articles 2, 3 [à lire 4] et 5.

La commission fait siennes ces recommandations.

### Amendement 2 concernant l'article 2

Le Conseil d'Etat souligne que cet amendement a comme but de tenir compte d'une opposition formelle de sa part suite à la suppression, non intentionnée, par l'article 8 du projet de loi initial, de la personnalité juridique des communautés orthodoxes hellénique, roumaine et serbe. Comme tel est le cas pour le Consistoire israélite ou encore l'Eglise anglicane du Luxembourg, ces personnalités juridiques peuvent donc être considérées comme constituant la simple continuation de la personnalité juridique dont ces communautés disposaient déjà antérieurement. Il note par ailleurs que cet article attribue également la personnalité juridique à la communauté orthodoxe russe. Le Conseil d'Etat est par conséquent en mesure de lever son opposition formelle émise à l'égard de l'article 2, mais il souhaite néanmoins faire les remarques suivantes.

Il se doit de constater que cet article, qui ne se distingue pas par sa clarté et sa précision juridique, attribue la personnalité juridique à la fois à l'entité « administrative » qu'est l'Eglise orthodoxe, et aux communautés orthodoxes qu'elle regroupe. En outre, il note que le Métropolitain-Archevêque de Belgique, Exarque des Pays-Bas et du Luxembourg, relevant du Patriarcat Œcuménique de Constantinople, représente à la fois l'Eglise orthodoxe et les communautés précitées regroupées au sein de celle-ci. Il s'interroge si une telle constellation, où une même personne en représente cinq autres, dont les intérêts peuvent être divergents, et où cette personne constitue à la fois l'entité administrative qui distribue le soutien financier annuel et représente les quatre bénéficiaires finaux de ce soutien, n'est pas susceptible d'être source de conflits d'intérêts.

#### Amendement 3 concernant l'article 4

Le Conseil d'Etat fait observer que cet amendement, en ce qu'il précise le sujet de l'obligation de respecter les droits de l'homme garantis par la Constitution et les normes internationales ayant force légale au Luxembourg, rencontre son approbation.

#### Amendement 4 concernant l'article 5

Le Conseil d'Etat souligne que ses observations relatives à l'amendement 3 concernant l'article 4 du projet de loi 6869 s'appliquent également à l'amendement de l'article 5.

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement de l'article 4 du projet de loi 6869.

### V. Projet de loi 6873 – culte protestant

#### Amendement 1 concernant l'intitulé

Le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu d'ajouter à l'intitulé les mots « d'acquisition » pour préciser que les exemptions vaudront en matière d'acquisition d'immeubles et d'écrire « Eglises protestantes » avec une lettre majuscule. En outre, il fait observer que les termes « d'une part », introduits par voie d'amendement, sont à omettre comme ils font double emploi. En effet, ceux qui font le pendant des termes « d'autre part » y figurent déjà.

La commission fait siennes ces recommandations.

#### Amendements 2 concernant l'article 1<sup>er</sup> et 3 concernant l'article 2

Le Conseil d'Etat fait observer qu'il peut marquer son accord à la nouvelle formulation des articles 1<sup>er</sup> et 2, tout en remarquant que, contrairement à ce qu'indique le commentaire de l'amendement concernant l'article 2, le consistoire précité n'a pas pour unique vocation d'être l'interlocuteur du Gouvernement pour les questions administratives et financières de la Convention, mais il est bien le bénéficiaire du soutien financier annuel qu'il distribuera alors aux Eglises protestantes représentées en son sein.

Etant donné que l'article 3 dispose désormais que « les consistoires de l'Eglise protestante et de l'Eglise protestante réformée constituent des personnes juridiques de droit public » et que ces personnalités juridiques respectives peuvent alors être considérées comme constituant la simple continuation de la personnalité juridique dont ces consistoires disposaient déjà antérieurement, le Conseil d'Etat est en mesure de lever son opposition formelle à l'égard de l'article 2 émise dans son avis du 23 février 2016.

En outre, il signale qu'à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 2, il y a lieu d'écrire « Eglises protestantes » avec une majuscule.

La commission fait sienne cette recommandation.

#### Amendements concernant les articles 3 et 4

Ces amendements n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

#### Amendement 6 concernant l'article 5

Le Conseil d'Etat souligne que ses observations relatives à l'amendement 3 concernant l'article 4 du projet de loi 6869 s'appliquent également à l'amendement de l'article 5.

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement de l'article 4 du projet de loi 6869.

### VI. Projet de loi 6874 – culte musulman

#### Amendement 1 concernant l'intitulé

Le Conseil d'Etat signale qu'il y a lieu d'ajouter les mots « d'acquisition » pour préciser que les exemptions vaudront en matière d'acquisition d'immeubles.

La commission fait sienne cette recommandation.

#### Amendement 2 concernant l'article 5

Le Conseil d'Etat souligne que ses observations relatives à l'amendement 3 concernant l'article 4 du projet de loi 6869 s'appliquent également à l'amendement de l'article 5.

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement de l'article 4 du projet de loi 6869.

\*

L'ordre du jour de la prochaine réunion fixée au mercredi, le 6 juillet 2016 à 10.30 heures se présentera comme suit :

- Examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat relatif au projet de loi 6475, d'une part, et présentation et adoption d'un projet de rapport, d'autre part.
- Présentation et adoption d'un projet de rapport relatif aux projets de loi 6869 à 6874.
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat<sup>1</sup> et de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi 6850, d'une part, et présentation et adoption d'un projet de rapport, d'autre part.
- Discussion sur le déroulement pratique des auditions publiques du 8 juillet 2016 portant sur les idées pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet [www.ärvirschléi.lu](http://www.ärvirschléi.lu).

M. le Président informe les membres de la commission qu'à ce jour une trentaine de personnes ont confirmé leur présence et que le temps de parole prévu pour chaque idée sera d'environ dix minutes (résumé de l'idée, présentation de la décision de la commission et réaction du/des participant(s)).

Ces auditions se dérouleront le matin de 8.30 à 12.00 heures (en cas de besoin jusqu'à 12.30 heures) et l'après-midi de 14.00 à 16.00 heures (en cas de besoin jusqu'à 16.30 heures).

Les participants seront convoqués en fonction des chapitres de la proposition de révision 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution, telle qu'amendée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, auxquels se réfèrent les idées publiées sur le site Internet précité.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry

---

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat a émis le 5 juillet 2016 un deuxième avis complémentaire qui figurera également à l'ordre du jour de cette réunion. Pour le détail, il est renvoyé à l'avis afférent.





## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 22 juin 2016

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 8 et du 15 (après-midi) juin 2016
2. 6894 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution  
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry  
  
- Continuation des travaux
3. 6475 Projet de loi
  - a) portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale et modifiant
  - b) la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire
  - c) la loi modifiée su 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État
  - d) la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe
  - e) la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel
  - f) la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours
  - g) la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics
  - h) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger  
  
- Continuation des travaux

\*

Présents : M. Gilles Baum (en rempl. de Mme Lydie Polfer), M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Cécile Hemmen, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar (en rempl. de M. Léon Gloden), M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Frank Reimen, Haut-Commissaire à la Protection nationale, M. Luc Feller, du ministère d'Etat

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, M. Paul-Henri Meyers

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

### **1. Approbation de projets de procès-verbal**

Les projets de procès-verbal ne donnent pas lieu à observation et sont approuvés.

### **2. Proposition de révision 6894**

Comme il a été retenu, le CSV a discuté le texte au sein d'une réunion de son groupe parlementaire et peut donner son accord au texte tel que proposé au cours d'une précédente réunion de la commission.

Monsieur le Président-Rapporteur constate que la proposition obtient ainsi une majorité qualifiée, de sorte que la commission pourra procéder au cours de la prochaine réunion à la présentation et à l'adoption du projet de rapport.

### **3. Projet de loi 6475**

#### **Chapitre 4 – La protection des infrastructures critiques (articles 4 à 9)**

À une question afférente, Monsieur le Haut-Commissaire répond que le HCPN dispose d'une liste informelle établie en vue de l'entrée en vigueur de la future loi. Sur base d'une première réflexion, les infrastructures critiques potentielles, au nombre de cent, sont réparties en huit secteurs : l'eau, la santé, l'énergie, le transport, les finances, l'industrie chimique, les technologies de l'information et de la communication et les autorités publiques nationales et internationales.

L'importance de l'infrastructure est déterminée en fonction de deux critères, lesquels seront précisés dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 5 du projet de loi : 1) l'interdépendance – l'eau, l'électricité et les télécommunications sont le plus souvent concernées ; 2) l'impact de la défaillance de l'infrastructure ou d'une partie.

Le HCPN a en outre élaboré au cours des dernières années des plans d'intervention d'urgence (cf. sur [www.infocrise.lu](http://www.infocrise.lu)) et est en train de revoir le plan concernant l'eau.

Une députée mettant l'article 6 en relation avec l'article 3 discuté et amendé au cours de la dernière réunion et relatif à la communication d'informations tombant sous un secret professionnel ou contractuel, Monsieur le Haut-Commissaire explique que l'article 6 concerne la mise à disposition des « données sollicitées aux fins du recensement, de la désignation et de la protection des infrastructures critiques » et est donc conforme à l'article 3 tel qu'amendé. Les informations obtenues faisant l'objet d'un tel secret ne sont pas publiées, mais traitées de manière confidentielle.

La commission décide de supprimer l'alinéa 3 de l'article 6 qu'elle considère comme superfétatoire, puisque le Haut-Commissariat à la Protection nationale peut toujours publier des données non classifiées relatives aux infrastructures critiques. Le commentaire de l'article 11 initial précise d'ailleurs que le « HCPN peut publier des données non classifiées au profit du grand public, notamment dans le cadre d'une carte nationale des risques, ainsi que dans le cadre d'échanges internationaux (p.ex. Benelux, UE, OTAN) ».

Quant à l'article 8, le HCPN adresse au propriétaire opérateur d'une infrastructure critique des recommandations relatives aux mesures de sécurité pour la protection de l'infrastructure.

Un député s'interrogeant sur le cas d'infrastructures dépendant de l'OTAN<sup>1</sup>, telle que la NAMSA<sup>2</sup>, Monsieur le Haut-Commissaire fait savoir que spécialement les institutions internationales elles-mêmes sont pressées de voir entrer en vigueur la future loi. S'agissant du plan de sécurité et de continuité de l'activité qui prévoit que l'État est en charge du dispositif de protection externe et ces institutions en charge du dispositif de protection interne, celles-ci demandent néanmoins d'obtenir des recommandations du HCPN à ce sujet.

Dans le but de rendre le texte plus précis, la commission modifie l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup> comme suit :

« En cas d'imminence ou de survenance d'une crise, le propriétaire ou opérateur d'une infrastructure critique, qui doit être, sauf en cas d'extrême urgence, dûment averti, sauf en cas d'extrême urgence, est tenu de donner libre accès aux agents du Haut-Commissariat à la Protection nationale aux installations, locaux, terrains, aménagements faisant partie de l'infrastructure visée par la présente loi et les règlements à prendre en vue de son application. ».

Le nouveau libellé fait clairement ressortir que l'exception du cas d'extrême urgence se rapporte à l'obligation d'avertir le propriétaire ou opérateur d'une infrastructure critique et non pas à l'obligation pour ce dernier de « donner libre accès » aux agents du Haut-Commissariat à l'infrastructure.

#### Chapitre 5 – Le personnel du Haut-Commissariat à la Protection nationale (articles 10 à 12)

Ce chapitre n'appelle pas d'observation.

#### Chapitre 6 – Dispositions spéciales (articles 13 et 14)

L'article 13 dispose qu'en cas d'imminence ou de survenance d'une crise, le Conseil de Gouvernement assure la coordination des mesures de réquisition prévues notamment par la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe et par le chapitre 4 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Sachant que la responsabilité civile et pénale du bourgmestre reste inchangée, un député souhaiterait avoir des précisions sur la signification de la coordination. Un représentant ministériel explique que la coordination ne correspond certes pas à une prise de décision, mais présente l'avantage que les bourgmestres sont informés des autres mesures prises.

À une question afférente concernant l'article 14, le représentant ministériel répond que cet article a pour objet de créer une base légale pour que le HCPN puisse mettre en place sa

<sup>1</sup> Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

<sup>2</sup> NATO Maintenance and Support Agency

propre banque de données. Les traitements de données par le HCPN sont soumis au droit commun, à savoir à la procédure d'autorisation préalable de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD). S'agissant du droit commun, un avis de la CNPD relatif au projet de loi n'a pas été demandé.

#### Chapitre 7 – Dispositions modificatives, transitoires et spéciales (articles 15 à 23)

Une double référence à un article 12 figurant à l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, les auteurs du texte vérifieront le libellé.

L'article 18 vise l'exemption d'autorisation pour la réquisition des agents du HCPN en cas de crise dans le sens de la future loi, puisque ces agents doivent évidemment être disponibles dans ce cas.

Revenant à l'article 3(3) amendé au cours de la réunion précédente, une députée se demande si la formulation retenue est suffisamment précise pour exprimer que la demande par le Haut-Commissaire à la Protection nationale d'informations relevant d'un secret professionnel ou contractuel se fait après la survenance d'une crise.

Un représentant ministériel donne à considérer que la notion de « gestion de crises » est définie dans le projet de loi, contrairement à celle de « survenance d'une crise ».

Dans ce contexte, un membre du groupe politique CSV rend attentif à l'avis du Barreau de Luxembourg parvenu à la Chambre des Députés à sa demande, suite à la décision majoritaire de la commission prise au cours de la réunion précédente de ne pas faire aviser le texte par le barreau.

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Alex Bodry





## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 15 juin 2016

#### Ordre du jour :

6894 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

- Désignation d'un rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Claude Wiseler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Lex Delles remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

### **6894 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution**

Faute de temps, le point sous rubrique n'a pas été abordé au cours de la réunion de ce matin. L'ordre du jour est par conséquent modifié.

#### Désignation d'un rapporteur

La commission désigne son Président, Monsieur Alex Bodry, comme rapporteur.

## Examen de la proposition de révision à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat procède dans un premier temps à une analyse du cheminement du pouvoir réglementaire pour ensuite examiner la proposition de révision. Pour le détail de cette analyse, il est renvoyé au document parlementaire 6894<sup>02</sup>.

Au sujet de la proposition de révision proprement dite, le Conseil d'Etat note qu'elle vise à répondre aux « problèmes d'application tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'application » et des « difficultés (...) dans la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc ».

Ainsi, il est proposé de donner au paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution la teneur suivante :

« (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. »

Le Conseil d'Etat fait observer que l'adjectif « particulier » peut avoir plusieurs sens dont deux sont susceptibles de s'appliquer dans le présent contexte. D'une part, une disposition légale peut être qualifiée de « particulière » si elle présente une caractéristique qui la différencie des autres et qui la rend spécifique. D'autre part, on peut aussi parler d'une disposition « particulière » si elle a un objet très précis et limité.

A ses yeux, c'est dans ce second sens que la proposition de révision doit être comprise. Elle exprime l'idée que l'autorisation ne peut être générale. Ce n'est donc pas la disposition légale qui comporte une autorisation qui doit être particulière, mais bien l'autorisation donnée au Grand-Duc. La loi attribuant le pouvoir réglementaire au Grand-Duc peut traiter de nombreuses thématiques pour autant qu'au moment où elle autorise le Grand-Duc à préciser certains points, cette autorisation soit spécifique. Une habilitation générale ne se conçoit en effet pas, sous peine de vider de sa substance le principe même de la réserve à la loi.

Il relève encore que le commentaire de l'article unique exprime la volonté des auteurs du texte de préserver la prérogative du législateur et d'exclure tout pouvoir réglementaire spontané. Alors que, dans les matières libres, le Grand-Duc n'a pas besoin de l'autorisation du législateur pour adopter des règlements dès lors qu'il y a « une loi à exécuter », dans les matières réservées le Grand-Duc ne peut intervenir que sur invitation du législateur.

A propos de l'exigence que « la loi fixe l'objectif des mesures d'exécution », le Conseil d'Etat se dit ne pas être convaincu qu'il y ait une réelle différence entre la formule actuelle et celle qu'il est proposé d'y substituer. Il donne à considérer qu'il n'y a en effet pas de différence marquée entre un texte qui exige que le législateur indique à quelle fin le Grand-Duc est autorisé à prendre un règlement et un texte qui prévoit que le législateur doit fixer l'objectif à atteindre par les actes réglementaires autorisés<sup>1</sup>.

Il note par ailleurs qu'il est aussi proposé d'indiquer, dans le texte même du paragraphe 3 de l'article 32, qu'il est facultatif pour le législateur de limiter dans le texte de la loi les conditions dans lesquelles le pouvoir exécutif peut agir et supprimer la mention de la possibilité de prévoir des modalités particulières d'élaboration du règlement.

---

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat souligne que la nouvelle formule pourrait même être comprise comme plus restrictive puisqu'apparemment le législateur ne peut fixer qu'un seul objectif (le nom objectif est utilisé au singulier). Le commentaire lève cependant toute ambiguïté à ce propos en indiquant qu'il peut y avoir une pluralité d'objectifs (« Il suffira dorénavant que la loi détermine le ou les objectifs que doivent poursuivre les mesures d'exécution »).

Enfin, concernant la proposition de prévoir encore seulement la possibilité pour le législateur de fixer des conditions à l'intervention réglementaire du Grand-Duc, le Conseil d'Etat souligne que cette modification rédactionnelle ne touche pas à la substance puisque le texte proposé n'exclut pas que ces conditions pourraient toujours être « de fond et de forme ».

Le Conseil d'Etat clôt l'examen de la proposition de révision en signalant une erreur manifeste dans le commentaire de l'article unique. Il y est en effet affirmé que « l'attribution au pouvoir exécutif de prendre des mesures d'exécution ne peut se faire qu'en vertu d'une disposition générale ». Il souligne que l'autorisation de prendre des règlements ne peut être générale dans les matières réservées<sup>2</sup>. Une telle autorisation n'est en effet admissible que si elle porte sur des points spécifiques.

Il se demande par la suite si la proposition de révision est de nature à résoudre les difficultés dont fait état l'exposé des motifs et donne à considérer que les difficultés rencontrées depuis quelques années ne sont pas dues à une mise en cause de l'idée que la Chambre des Députés peut, même dans les matières réservées, laisser à l'exécutif le soin de régler certaines questions de détail. Elles ne découlent pas non plus d'une mise en cause de la capacité du législateur à encadrer strictement le pouvoir réglementaire attribué à l'exécutif. Il signale que la controverse concerne spécifiquement la question jusqu'où la loi doit aller dans le détail avant de passer le relais au règlement.

Il considère que la proposition de révision n'apporte pas de véritable innovation sur ce point crucial.

A son avis, en énonçant que, dans les matières réservées, le règlement ne peut intervenir « qu'en vertu » d'une disposition légale qui doit être « particulière » et « fixe[r] l'objectif » des mesures d'exécution, la proposition de révision ne s'écarte pas fondamentalement de la logique de l'actuel article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Il fait remarquer que les auteurs de la proposition de révision poursuivent ainsi dans la logique qui avait été celle du Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition de révision de la Constitution<sup>3</sup>. Il se demande toutefois si le texte proposé tient suffisamment compte de la « nouvelle donne » que représente la jurisprudence initiée par la Cour constitutionnelle en 2013.

Il donne à considérer que jusqu'à présent, la Cour constitutionnelle n'a jamais spécifiquement épinglé l'absence de fixation des « modalités » par le législateur. Elle s'est toujours prononcée globalement sur les trois critères visés à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution sans identifier celui des trois qui, dans le cas concret qui lui était soumis, posait problème.

Dans sa jurisprudence récente, elle mesure la conformité de la loi à la Constitution par rapport à l'exigence que « l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements ». Cette formule laisse entendre qu'aux yeux de la Cour constitutionnelle, « les fins, les conditions et les modalités » ne sont qu'une partie de ce qui forme « l'essentiel du cadrage normatif » (« y compris »).

---

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat rappelle sa position exprimée dans un avis du 19 février 2002 : « Cette habilitation ne peut toutefois être générale. Elle doit s'inscrire dans une finalité bien précise et obéir, selon les cas, à des conditions particulières de fond et de forme » (Doc. parl. n° 4754<sup>2</sup>, p. 12).

<sup>3</sup> Avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 sur la proposition de révision de la Constitution portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, Doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 50.

Le Conseil d'Etat parvient ainsi à la conclusion qu'il ne suffit pas de substituer l'exigence que le législateur « fixe l'objectif des mesures d'exécution » à celle que la loi « spécifie [les] fins, (...) les conditions et (...) les modalités » du règlement pour tempérer l'exigence que le cadrage normatif essentiel résulte de la loi.

Il propose partant de réviser l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution d'une manière qui atténue le degré de précision de ce qui doit être réglé dans la loi, à savoir :

« (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, des règlements et arrêtés ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition particulière d'une loi qui doit régler la matière visée quant à ses principes et qui peut fixer les conditions dans lesquelles ils pourront être pris. »

Concernant sa proposition de texte, le Conseil d'Etat explique qu'il reprend à dessein la formule consacrée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en 2003 et en 2007 trouvant son reflet également à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution. Il rappelle qu'il avait proposé cette formule, à l'occasion de la révision de cet article de la Constitution, dans le but de « traduire avec précision le procédé actuel et de permettre que la réglementation de détail puisse continuer à être faite par voie d'un règlement grand-ducal »<sup>4</sup>. Quant à la référence aux « grands » principes, elle est volontairement omise étant donné que cet adjectif aurait introduit une distinction qui n'est pas aisée à faire entre les grands principes et les principes de moindre importance.

A l'instar de la proposition de révision, la proposition du Conseil d'Etat souligne que l'autorisation doit résulter d'une disposition légale particulière. Cette exigence comporte trois volets. D'abord, il n'y a pas de place, dans les matières réservées à la loi, pour un pouvoir réglementaire spontané et le règlement ne peut donc intervenir que si le législateur l'a autorisé. Ensuite, le pouvoir réglementaire d'attribution ne peut pas résulter d'une disposition générale. Il doit résulter de dispositions particulières. Enfin, cette disposition légale particulière doit figurer dans une loi énonçant les principes de la matière.

Le législateur conserve en outre la faculté de fixer un cadre au pouvoir réglementaire qu'il attribue. Il peut fixer des conditions, déterminer par exemple les circonstances dans lesquelles le règlement pourra être pris ou imposer une procédure particulière. Le législateur pourrait ainsi faire dépendre l'autorisation d'un élément déclencheur. Il pourrait également soumettre le règlement à l'accord de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés ou à l'avis obligatoire du Conseil d'Etat.

Le libellé proposé souligne que les principes de la matière devront être réglés dans la même loi qui autorise le Grand-Duc à prendre des actes réglementaires. Le législateur doit donc régler les principes au moment où il autorise l'adoption d'un règlement, dans la loi elle-même ou au moyen d'un renvoi. Il ne peut en effet pas y avoir d'habilitations implicites. Permettre au pouvoir réglementaire de se fonder sur des principes dégagés d'autres lois régissant la matière qui n'auraient pas été expressément visés par le législateur au moment où il a autorisé le recours au règlement, porterait atteinte aux prérogatives constitutionnelles de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat tient encore à rappeler qu'en adoptant une loi autorisant un acte réglementaire, le législateur ne se défait jamais définitivement de la prérogative constitutionnelle de réglementer toute la matière.

Il attire enfin l'attention sur le fait que sa proposition de texte ne vise plus spécifiquement le pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Le principe énoncé à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution est en effet d'application générale.

---

<sup>4</sup> Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 27 avril 1999, Doc. parl. n° 3923B<sup>1</sup>, pp. 10 à 12.

M. le Président-Rapporteur se dit étonné du temps relativement long mis par le Conseil d'Etat pour émettre son avis.

Il note que le Conseil d'Etat a procédé à une analyse correcte de l'objectif poursuivi par la proposition de révision et que, bien que ce texte aille plus loin que l'actuel article 32, paragraphe 3, le Conseil d'Etat est à se demander si « le texte proposé tient suffisamment compte de la « nouvelle donne » que représente la jurisprudence initiée par la Cour constitutionnelle en 2013. »

Pour ce qui est de la proposition de texte du Conseil d'Etat, l'intervenant se doit de constater, d'une part, qu'elle ne vise plus spécifiquement le Grand-Duc et, d'autre part, qu'elle introduit la notion de « principe ».

Il déclare que le fait que la formulation « quant à ses principes » soit d'ores et déjà inscrite à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution lui pose problème au motif que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution a un caractère général, tandis que l'article 11, paragraphe 5, constitue une disposition spéciale. Si la commission devait suivre la logique du Conseil d'Etat, alors le bout de phrase « quant à ses principes » devrait, par souci de cohérence des dispositions constitutionnelles, être supprimé à l'article 11, paragraphe 5. Il donne encore à considérer que la formulation « quant à ses principes » risque d'être interprétée de manière divergente.

L'orateur se demande si le texte proposé par le Conseil d'Etat, à condition qu'il soit adopté par la commission, ne devrait pas être complété par la notion d' « éléments essentiels » reprise de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Il prendrait ainsi la teneur suivante : « (...) quant à ses principes et éléments essentiels (...) »

#### Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Le groupe politique DP peut se rallier aussi bien à la proposition de texte de M. le Président-Rapporteur qu'à celle du Conseil d'Etat.
- Le groupe politique CSV, souscrivant toujours à une modification de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, ne peut pas accepter la proposition de texte du Conseil d'Etat, et ce pour quatre raisons :
  1. Ce texte procède à une extension considérable du pouvoir réglementaire, jugée comme étant inacceptable. Etant donné qu'il ne vise plus spécifiquement le pouvoir réglementaire du Grand-Duc, mais que le principe y énoncé est d'application générale, il en résulte que les actuels articles 11, paragraphe 4, et 108*bis* de la Constitution sont également visés par cette disposition.  
Par ailleurs, ce texte est source d'insécurité juridique en ce qu'il va plus loin que l'actuel article 76, alinéa 2, de la Constitution.
  2. Le bout de phrase « quant à ses principes » instaure une insécurité juridique non négligeable.
  3. S'il ne s'agit plus d'un pouvoir du Grand-Duc, alors il se pose la question de l'emplacement de l'article 32, paragraphe 3. Ne faudrait-il pas créer un nouveau chapitre sur le pouvoir réglementaire ?

4. La commission a décidé de recourir dans la nouvelle Constitution à l'indicatif présent au lieu du futur simple. En l'occurrence, il faudrait donc procéder de la même manière.

A ses yeux, la proposition de révision reflète le plus l'intention de la commission.

- La sensibilité politique déi Lénk se prononce également en défaveur de la proposition de texte du Conseil d'Etat. Il est rappelé que lors des discussions sur l'élaboration de la proposition de révision, elle a préconisé le maintien des trois critères actuellement inscrits dans la Constitution afin qu'il soit garanti que seulement les éléments de détail puissent être déterminés par un règlement grand-ducal. Pour ce qui est de la formulation « quant à ses principes », elle considère aussi qu'elle est sujette à interprétation, ce qui va pourtant à l'encontre de l'objectif poursuivi par la proposition de révision.

M. le Président-Rapporteur note qu'il résulte de cet échange de vues qu'il ne se dégage pas de majorité ni en faveur du texte proposé par le Conseil d'Etat ni pour sa proposition de texte. Il propose partant de maintenir le texte de la proposition de révision, en soulignant qu'il n'a d'ailleurs pas été fondamentalement critiqué par le Conseil d'Etat. Il fait encore remarquer qu'il est d'une jurisprudence constante que la loi peut se borner à tracer les grands principes, tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail. Aux yeux d'un représentant du groupe politique CSV, les termes « le cas échéant » n'apportent pas de plus-value. Il propose donc de supprimer le bout de phrase « et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Une autre possibilité pourrait toutefois consister à le remplacer par la disposition facultative proposée par le Conseil d'Etat « peut fixer ». Ainsi, ce bout de phrase pourrait avoir la teneur suivante : « (...) et qui peut fixer les conditions auxquelles elles sont soumises ». Il fait en outre observer que force est de constater que dans la partie II. de son avis, le Conseil d'Etat emploie la même terminologie que la proposition de révision, sans qu'elle ne soit toutefois reprise dans sa proposition de texte.

Quant à la proposition de suppression des termes « le cas échéant », M. le Président argue que ces termes sont censés mettre en exergue la faculté pour le législateur de limiter dans le texte de la loi les conditions dans lesquelles le pouvoir exécutif peut agir.

Un représentant du groupe politique LSAP est d'avis qu'ils ont toute leur utilité en ce qu'ils permettent, en cas de besoin, de fixer les conditions auxquelles les mesures d'exécution sont soumises.

Une représentante du groupe politique DP se prononce en faveur du maintien de ce bout de phrase.

Au final, M. le Président-Rapporteur propose de soumettre le texte de la proposition de révision dans sa teneur initiale au vote des membres de la commission. Les représentants du groupe politique CSV déclarent vouloir encore en discuter en interne avant de prendre une décision et demandent partant de reporter le vote à la prochaine réunion fixée au mercredi, le 22 juin 2016 à 10.30 heures. Après un bref échange de vues, il est fait droit à cette demande.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodyr





## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 15 juin 2016

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1er juin 2016
2. 6475 Projet de loi
  - a) portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale et modifiant
  - b) la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire
  - c) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État
  - d) la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe
  - e) la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel
  - f) la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours
  - g) la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics
  - h) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État
  - Rapporteur : Monsieur Eugène Berger
  - Continuation de l'examen du projet de loi et des avis du Conseil d'Etat

\*

Présents : M. Claude Adam, M. Gilles Baum (en rempl. de Mme Lydie Polfer), Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

M. Frank Reimen, Haut-Commissaire à la Protection nationale, M. Luc Feller, du ministère d'Etat

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Baum

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

## **1. Approbation d'un projet de procès-verbal**

Le projet de procès-verbal est approuvé sans donner lieu à observation.

## **2. Projet de loi 6475**

Monsieur le Président fait savoir que, suite à la demande de la commission, le ministère lui a fait parvenir un glossaire des abréviations et acronymes utilisés dans le document PowerPoint, à l'aide duquel le projet de loi avait été présenté au cours de la réunion précédente. A également été communiquée sur demande une liste non nominative renseignant la composition du Conseil supérieur de la Protection nationale (CSPN). Les noms des membres du CSPN ne sont pas publiés au Mémorial B ; sur base du règlement grand-ducal du 25 octobre 1963 concernant l'organisation générale de la protection nationale, les candidats sont proposés par les ministres compétents au Premier Ministre qui les nomme et le Haut-Commissaire à la Protection nationale en est informé. Monsieur le Président explique que la commission s'intéresse particulièrement à l'importance accordée au CSPN, laquelle s'exprime notamment par la fonction et les compétences de ses membres. Il s'agit en effet de hauts fonctionnaires ministériels (un membre effectif et un membre suppléant) et des directeurs et adjoints des administrations et services représentés au CSPN.

La commission continue l'examen du projet de loi tel qu'amendé par le gouvernement et des avis du Conseil d'État.

### **Chapitre 1<sup>er</sup> – Objet (article 1<sup>er</sup>)**

Cet article, relatif à l'objet du projet de loi, crée la base légale du Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN).

### **Chapitre 2 – Définitions (article 2)**

Cet article définit les notions de « concept de protection nationale », « crise », « gestion de crises » et « infrastructure critique ».

Monsieur le Président rappelle que la commission s'est inspirée dans ses travaux en cours concernant la révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution<sup>1</sup>, relatif aux pouvoirs d'urgence du Grand-Duc en cas de crise internationale, de la définition de la crise telle que prévue par le projet de loi sous rubrique.

Monsieur le Haut-Commissaire souligne l'importance de définir cette notion dans la base légale du HCPN. Trois critères cumulatifs sont prévus pour qu'on se trouve en situation de crise nationale : il faut un événement - qui porte préjudice aux intérêts vitaux ou aux besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population, - qui requiert des décisions urgentes

---

<sup>1</sup> « Art. 32.

[...]

(4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogoratoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. »

et – qui exige une coordination interministérielle au niveau national ou, en cas de besoin, également au niveau international.

La « gestion de crises » étant définie comme « l'ensemble des mesures et activités que le Gouvernement initie, le cas échéant, avec le concours des autorités communales concernées [...] », un député fait remarquer que la police et l'armée ne sont pas expressément mentionnées. Tous les ministères, services et administrations représentés au CSPN sont susceptibles, en fonction de la nature de la crise, de faire partie de la cellule de crise (CC) du CSPN, comme l'explique Monsieur le Haut-Commissaire.

Un autre député ajoute que l'armée peut intervenir au niveau national sur base d'une disposition spécifique et qu'elle est alors placée sous l'autorité de la police. Il en va de même pour la douane qui peut être réquisitionnée par le ministre de la Justice.

La définition de l'infrastructure critique a été élargie par les auteurs du texte pour englober les infrastructures susceptibles de faire l'objet d'une menace particulière, tels les symboles comme la Gëlle Fra.

Un membre de la commission estime que la définition de l'infrastructure est trop vague, l'infrastructure étant désignée comme « tout point, système ou partie de celui-ci ». Monsieur le Haut-Commissaire se réfère au règlement grand-ducal du 12 mars 2012 portant application de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection et déclare que la définition est inspirée de celle de la directive précitée.

Dans son avis du 2 juillet 2013, le Conseil d'État mène d'ailleurs la même réflexion au sujet de la notion de « tout point » qui, tout en correspondant « certes à celle donnée par le règlement grand-ducal du 12 mars 2012 », « est trop imprécise pour être compréhensible dans le contexte de l'article 2 ».

### Chapitre 3 – Mission et attributions du Haut-Commissariat à la Protection nationale (article 3)

Un député mentionne l'intervention du HCPN dans l'accueil des demandeurs de protection internationale (DPI) et pose la question de savoir si elle est à considérer comme crise relevant des attributions du HCPN telles que prévues par le projet de loi.

Monsieur le Haut-Commissaire répond qu'au moment où le HCPN était mandaté par le gouvernement pour intervenir, à savoir en août-septembre 2015, le Luxembourg faisait l'objet d'un afflux massif de DPI que les administrations concernées (OLAI<sup>2</sup>, Administration des bâtiments publics, etc.) ne pouvaient maîtriser seules. Un rôle de coordination était attribué au HCPN, de même que celui d'identifier des sites d'accueil d'urgence et des sites pour installer des conteneurs. Parmi les éléments de définition de la crise, l'urgence et la coordination interministérielle ne faisaient aucun doute, celui du préjudice aux intérêts vitaux ou aux besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population pouvant se discuter.

Le même député estime utile de compléter la première phrase de l'article 3 par le bout de phrase « ou toute autre mission spéciale qui lui est attribuée par décision du Gouvernement en conseil ».

Les auteurs du texte soulignent que le gouvernement entend limiter la mission et les attributions du HCPN à la crise telle que définie au projet de loi, afin de ne pas étendre son champ d'application indéfiniment.

---

<sup>2</sup> Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration

Un autre membre de la commission qualifie l'ajout proposé comme trop vague et est d'avis que le gouvernement peut toujours, en vertu de l'article 76 de la Constitution<sup>3</sup>, prendre les mesures d'exécution qu'il juge utiles. Une intervention du législateur n'est pas nécessaire ni de mise.

Monsieur le Haut-Commissaire rend attentif au fait que la distinction des mesures (prévention, anticipation et gestion de crises) repose sur une proposition du Conseil d'État faite dans son avis du 2 juillet 2013. L'analyse des risques, faisant partie des mesures de prévention, est une obligation imposée par l'Union européenne.

Concernant la mise en place du Centre national de crise, le gouvernement avait pris une première décision en 2007. Le projet n'ayant pas été retenu pour des raisons budgétaires, un second projet a été élaboré ; celui-ci, prévoyant une nouvelle construction à Senningerberg, est en train de passer à l'Administration des bâtiments publics de l'état d'APS (avant-projet sommaire) à celui d'APD (avant-projet définitif).

Au niveau de la terminologie, la commission précise aux points a et b du paragraphe 1<sup>er</sup> qu'il s'agit des mesures de prévention de crises et d'anticipation de crises.

Dans son avis complémentaire du 18 décembre 2015, le Conseil d'État rend attentif à la nécessité absolue de définir la mission de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) dans une loi « afin d'assurer qu'elle soit définie avec une précision suffisante pour constituer un cadre strictement délimité qui n'empiète pas sur les missions d'autres administrations en charge des systèmes informatiques et de leur sécurité, à l'instar, notamment, du CTIE<sup>4</sup> et du SIGI<sup>5</sup> ». Le Conseil d'État insiste sur l'insuffisance « de détailler cette mission à l'exposé des motifs, dénué de valeur législative ».

Par amendement gouvernemental du 25 mars 2016, la référence à l'ANSSI a été supprimée, au motif qu'« il n'est pas exclu que dans un futur proche, l'ANSSI deviendra une administration autonome, voire même un établissement public. Afin de ne pas hypothéquer une telle évolution, il convient d'omettre la référence à l'ANSSI du projet de loi, d'autant plus que les missions et l'organisation de l'ANSSI sont actuellement réglées par arrêté grand-ducal<sup>6</sup> ».

Le HCPN comprend actuellement une douzaine de personnes ; s'y ajoutent les huit personnes de l'ANSSI et du GovCERT<sup>7</sup>. Alors que le HCPN a pour mission la mise en œuvre du concept de protection nationale, les missions de l'ANSSI s'étendent au-delà de la prévention et de la gestion de crises (régulation, établissement de normes et de standards minima). Quant au GovCERT, il est un acteur parmi d'autres dans le cadre du plan d'intervention d'urgence Cyber.

L'arrêté grand-ducal du 10 février 2015 1. portant fixation de la gouvernance en matière de gestion de la sécurité de l'information 2. modifiant l'arrêté grand-ducal du 30 juillet 2013 déterminant l'organisation et les attributions du Centre gouvernemental de traitement des urgences informatiques, aussi dénommé «Computer Emergency Response Team

---

<sup>3</sup> « Art. 76.

Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.

Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 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. »

<sup>4</sup>Centre des technologies de l'information de l'État

<sup>5</sup>Syndicat intercommunal de gestion informatique

<sup>6</sup>Arrêté grand-ducal du 10 février 2015 1. portant fixation de la gouvernance en matière de gestion de la sécurité de l'information, 2. modifiant l'arrêté grand-ducal du 30 juillet 2013 déterminant l'organisation et les attributions du Centre gouvernemental de traitement des urgences informatiques, aussi dénommé « Computer Emergency Response Team Gouvernemental »

<sup>7</sup> Computer Emergency Response Team Gouvernemental

Gouvernemental» reste donc en vigueur, le Conseil d'État n'ayant « pas d'observation à formuler quant aux modifications consistant en l'exclusion de l'ANSSI de la mission du HCPN » dans son deuxième avis complémentaire du 24 mai 2016. Les auteurs du texte indiquent qu'il s'agit d'une solution transitoire approuvée par le Conseil d'État et rappellent l'article 76 de la Constitution.

Le paragraphe 3 est relatif à la communication au HCPN d'informations couvertes par un secret professionnel ou un secret protégé par une clause contractuelle. L'article 5, paragraphe 3 initial est libellé comme suit :

« (3) En aucun cas un secret professionnel ou un secret protégé par une clause contractuelle ne peuvent être opposés en cas de divulgation au Haut-Commissariat à la Protection nationale d'informations utiles en vue de la prévention ou de la gestion d'une crise. Cette divulgation d'informations n'entraîne pour l'organisme ou la personne qui sont à l'origine de la divulgation aucune responsabilité. ».

Dans son avis du 2 juillet 2013, le Conseil d'État critique la formulation du texte, laquelle lui fait perdre toute signification. En se basant sur le *Petit Robert*, selon lequel « le terme divulguer signifie : « porter à la connaissance du public » », il constate que la divulgation « à l'adresse de l'administration n'a pas de sens ».

Par amendement gouvernemental du 14 avril 2015, l'article 5 initial est supprimé et son paragraphe 3 reformulé est intégré au nouvel article 3 comme suit:

« (3) En aucun cas un secret professionnel ou un secret protégé par une clause contractuelle ne peuvent être opposés au Haut-Commissariat à la Protection nationale ou à son délégué lorsque celui-ci a besoin de connaître ce secret dans l'exercice de sa mission. ».

Dans son avis complémentaire du 18 décembre 2015, le Conseil d'État ne peut approuver la formulation floue, les deux notions « besoin de connaître » et « exercice de sa mission » rendant « très difficile tout contrôle juridictionnel d'une demande de communication qui prend la forme d'une décision administrative ». Il rappelle qu'il « avait émis ses plus fortes réserves quant au principe même d'une telle communication lors de son premier avis ». En se référant à l'article 8 de la CEDH protégeant le droit au respect de la vie privée et familiale, le Conseil d'État s'oppose formellement au nouveau libellé proposé qui est contraire aux conditions posées par la CEDH.

Le Conseil d'État propose dès lors le libellé suivant :

« Le Haut-Commissaire à la Protection nationale ou son délégué peuvent, par demande écrite, enjoindre à tout détenteur d'un secret professionnel ou d'un secret protégé par une clause contractuelle la communication des informations couvertes par ce secret si la révélation dudit secret est nécessaire à l'exercice de sa mission. Une divulgation d'informations en réponse à une telle injonction n'entraîne pour l'organisme ou la personne détenteur des informations secrètes aucune responsabilité. ».

Les auteurs du projet de loi adoptent cette formulation dans le texte coordonné accompagnant les amendements gouvernementaux du 25 mars 2016 en la complétant par une référence à la future loi portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat.

Dans son deuxième avis complémentaire du 24 mai 2016, le Conseil d'État demande sous peine d'opposition formelle de supprimer la référence « à un texte légal inexistant », d'autant plus que « les finalités des deux textes (HCPN et SRE) se contredisent mutuellement, l'application de l'un entraînant l'inapplicabilité de l'autre ». En outre, il aurait du mal à admettre que le SRE puisse refuser de communiquer au Haut-Commissaire à la Protection

nationale, lui-même soumis à une obligation de secret, une information par définition essentielle pour la sécurité du pays

Un député insiste sur la violation des principes de l'État de droit par le paragraphe 3. En effet, ces dispositions permettraient aussi d'obtenir communication de la correspondance d'une personne considérée comme auteur potentiel d'un attentat avec son avocat. L'orateur met l'accent sur la relation de confidentialité entre l'avocat et son client, laquelle est un élément de l'égalité des armes et d'un procès équitable. Le député voit aussi une contradiction entre la proposition de texte du Conseil d'État prévoyant l'exonération de responsabilité pour celui qui communique les informations et la précision du Conseil d'État que la demande écrite pour obtenir les informations « constitue à l'évidence une décision administrative individuelle faisant grief [...] et qui peut en outre faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives ».

Une députée ajoute que le libellé du paragraphe 3 permet de faire la demande même dans le cadre de la prévention et de l'anticipation de crises, donc sans qu'une crise soit survenue.

Le groupe politique CSV demande que les avis du barreau des avocats et du parquet soient demandés à ce sujet.

Un autre député suggère d'inviter les représentants des autorités judiciaires à une prochaine réunion.

Un membre de la commission rappelle que d'autres professions que celle des avocats sont tenues au secret professionnel, mais que la loi les régissant prévoit des exceptions. Il en est ainsi du secteur financier, où la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier prévoit dans son article 40 l'obligation de coopérer avec les autorités et dans son article 41 l'obligation au secret professionnel avec les exceptions à cette obligation.

Dans ce contexte, il convient de noter que l'article 18 initial du projet de loi prévoit des sanctions administratives en cas d'infraction aux dispositions de la future loi, mais qu'il a été supprimé par amendement gouvernemental du 14 avril 2015. En effet, dans son avis du 2 juillet 2013, le Conseil d'État fait remarquer que des sanctions administratives n'ont aucune utilité en temps de crise, en particulier l'avertissement et le blâme utilisés contre une entreprise privée, puisque la matière traitée ne relève pas du domaine disciplinaire. Certaines sanctions revêtant un caractère pénal, il convient « d'établir le lien entre les sanctions envisagées et le non-respect spécifique de certaines règles, ces règles étant à préciser dans le texte ».

Au vu de ce qui précède, la commission conclut à la nécessité de compléter le paragraphe 3 pour préciser que la demande d'informations du HCPN se limite à l'exercice de ses attributions de gestion de crises et de protection des infrastructures critiques. Par ailleurs, comme une autorité administrative ne peut prendre une injonction, la terminologie est adaptée, de sorte que le paragraphe 3 est amendé comme suit :

« (3) ~~Sans préjudice de l'application de l'article 4, alinéa 3 et de l'article 11, paragraphe 4 de la loi du jj.mm.aaaa portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat, le~~ Haut-Commissaire à la Protection nationale ou son délégué peuvent, par demande écrite, ~~enjoindre~~ demander à tout détenteur d'un secret professionnel ou d'un secret protégé par une clause contractuelle la communication des informations couvertes par ce secret si la révélation dudit secret est nécessaire à l'exercice de sa mission de gestion de crises ou de protection des infrastructures critiques. Une divulgation d'informations en réponse à une telle ~~injonction~~ demande n'entraîne pour l'organisme ou la personne détenteur des informations secrètes aucune responsabilité. ».

La commission renonce finalement à organiser une réunion avec les représentants des autorités judiciaires, lesquelles n'interviennent que dans le cadre du plan VIGILNAT, comme l'explique Monsieur le Haut-Commissaire. En effet, le Procureur général d'État fait partie du groupe de coordination en matière de lutte contre le terrorisme (GCT), mis en place dès le niveau d'alerte 2. Le passage au niveau 4 implique l'activation de la CC, dont fait partie d'office le Procureur général d'État.

L'article 4 initial a été supprimé par amendement gouvernemental du 25 mars 2016 pour tenir compte d'une opposition formelle du Conseil d'État qui note que « même formulée non pas comme une obligation pour le Gouvernement de créer de tels organes, mais comme une possibilité pour le Gouvernement de ce faire, la loi empiète sur l'organisation des travaux du Gouvernement et se heurte par conséquent au principe de la séparation des pouvoirs, tout particulièrement à l'article 76 de la Constitution. ». Les organes dont il s'agit sont principalement le CSPN et la CC.

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Alex Bodry

6894

**MEMORIAL**  
Journal Officiel  
du Grand-Duché de  
Luxembourg



**MEMORIAL**  
Amtsblatt  
des Großherzogtums  
Luxemburg

---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

**A — N° 215**

**20 octobre 2016**

---

**Sommaire**

<b>Règlement grand-ducal du 15 octobre 2016 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie . . . . .</b>	<b>page 4026</b>
<b>Loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution . . . . .</b>	<b>4026</b>
<b>Convention relative au statut des apatrides, faite à New York, le 28 septembre 1954 – Adhésion de la Guinée-Bissau . . . . .</b>	<b>4026</b>
<b>Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR), signé à Genève, le 30 septembre 1957 – Adhésion de la Géorgie . . . . .</b>	<b>4026</b>
<b>Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York, le 14 décembre 1973 – Adhésion de la Namibie . . . . .</b>	<b>4027</b>
<b>Convention internationale contre la prise d'otages, ouverte à la signature, à New York, le 18 décembre 1979 – Adhésion de la Namibie . . . . .</b>	<b>4027</b>
<b>Deuxième Protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort, adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 15 décembre 1989 – Adhésion de la République dominicaine et du Togo. . . . .</b>	<b>4027</b>
<b>Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ouvert à la signature du 12 au 15 décembre 2000 à Palerme – Adhésion des Maldives . . . . .</b>	<b>4027</b>
<b>Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, ouverte à la signature à New York, le 14 septembre 2005 – Adhésion de la Namibie et du Viet Nam, déclaration du Viet Nam . . . . .</b>	<b>4027</b>
<b>Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 – Ratification et déclarations des Pays-Bas. . . . .</b>	<b>4027</b>

**Règlement grand-ducal du 15 octobre 2016 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu l'article 65 du Code de la sécurité sociale;

Vu l'article 2 (1) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat et considérant qu'il y a urgence;

L'avis de la Direction de la santé ayant été demandé;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Sécurité sociale et de Notre Ministre de la Santé, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

**Art. 1<sup>er</sup>.** À la sous-section 4 – «Radiothérapie/Radiochirurgie stéréotaxique robotisée (technologie Cyberknife)» de la section 2 – «Radiothérapie» du chapitre 8 «Imagerie médicale, radiologie interventionnelle, radiothérapie» de la deuxième partie «Actes techniques» du tableau des actes et services tel que prévu à l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins le sigle «APCM» est enlevé des libellés des actes 8T80; 8T81; 8T84; 8T86; 8T87 et 8T90.

**Art. 2.** Notre Ministre de la Sécurité sociale et Notre Ministre de la Santé sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial et qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit sa publication.

*La Ministre de la Santé,*  
**Lydia Mutsch**

Château de Berg, le 15 octobre 2016.  
**Henri**

*Le Ministre de la Sécurité sociale,*  
**Romain Schneider**

**Loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé de la manière prévue par l'article 114 de la Constitution, donné en première lecture le 6 juillet 2016 et en seconde lecture le 12 octobre 2016;

Avons ordonné et ordonnons:

**Article unique.** Le paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

«(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier ministre,*  
*Ministre d'État,*  
**Xavier Bettel**

Palais de Luxembourg, le 18 octobre 2016.  
**Henri**

Doc. parl. 6894; sess. ord. 2015-2016 et 2016-2017.

**Convention relative au statut des apatrides, faite à New York, le 28 septembre 1954. – Adhésion de la Guinée-Bissau.**

Il résulte d'une notification du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies qu'en date du 19 septembre 2016, la Guinée-Bissau a adhéré à la Convention désignée ci-dessus qui entrera en vigueur à l'égard de cet État le 18 décembre 2016, conformément au paragraphe 2 de l'article 39 de la Convention.

**Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR), signé à Genève, le 30 septembre 1957. – Adhésion de la Géorgie.**

Il résulte d'une notification du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies qu'en date du 19 septembre 2016, la Géorgie a adhéré à l'Accord désigné ci-dessus qui est entré en vigueur à l'égard de cet État le 19 octobre 2016, conformément au paragraphe 2 de l'article 7 de l'Accord.

**Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York, le 14 décembre 1973. – Adhésion de la Namibie.**

Il résulte d'une notification du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies qu'en date du 2 septembre 2016, la Namibie a adhéré à la Convention désignée ci-dessus qui est entrée en vigueur à l'égard de cet État le 2 octobre 2016, conformément au paragraphe 2 de l'article 17 de la Convention.

**Convention internationale contre la prise d'otages, ouverte à la signature, à New York, le 18 décembre 1979. – Adhésion de la Namibie.**

Il résulte d'une notification du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies qu'en date du 2 septembre 2016, la Namibie a adhéré à la Convention désignée ci-dessus qui est entrée en vigueur à l'égard de cet État le 2 octobre 2016, conformément au paragraphe 2 de l'article 18 de la Convention.

**Deuxième Protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort, adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 15 décembre 1989. – Adhésion de la République dominicaine et du Togo.**

Il résulte d'une notification du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies

- qu'en date du 14 septembre 2016, le Togo a adhéré au Protocole désigné ci-dessus qui entrera en vigueur à l'égard de cet État le 14 décembre 2016, conformément au paragraphe 2 de l'article 8 du Protocole;
- qu'en date du 21 septembre 2016, la République dominicaine a adhéré au Protocole désigné ci-dessus qui entrera en vigueur à l'égard de cet État le 21 décembre 2016, conformément au paragraphe 2 de l'article 8 du Protocole.

**Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ouvert à la signature du 12 au 15 décembre 2000 à Palerme. – Adhésion des Maldives.**

Il résulte d'une notification du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies qu'en date du 14 septembre 2016, les Maldives ont adhéré à la Convention désignée ci-dessus qui est entrée en vigueur à l'égard de cet État le 14 octobre 2016, conformément au paragraphe 2 de l'article 17 du Protocole.

**Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, ouverte à la signature à New York, le 14 septembre 2005. – Adhésion de la Namibie et du Viet Nam, déclaration du Viet Nam.**

Il résulte d'une notification du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies

- qu'en date du 2 septembre 2016, la Namibie a adhéré à la Convention désignée ci-dessus qui est entrée en vigueur à l'égard de cet État le 2 octobre 2016, conformément au paragraphe 2 de l'article 25 de la Convention;
- qu'en date du 23 septembre 2016, le Viet Nam a adhéré à la Convention désignée ci-dessus qui entrera en vigueur à l'égard de cet État le 23 octobre 2016, conformément au paragraphe 2 de l'article 25 de la Convention.

Déclaration:

1. La République socialiste du Viet Nam ne considère pas la Convention comme la base légale directe de l'extradition. Elle procède aux extraditions conformément aux dispositions de sa législation et de ses règlements internes, sur la base des traités relatifs à l'extradition et au principe de réciprocité.

2. La République socialiste du Viet Nam ne se considère pas liée par le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 23 de la Convention.

**Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006. – Ratification et déclarations des Pays-Bas.**

Il résulte d'une notification du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies qu'en date du 14 juin 2016, les Pays-Bas ont ratifié la Convention désignée ci-dessus qui est entrée en vigueur à l'égard de cet État le 14 juillet 2016, conformément au paragraphe 2 de l'article 45 de la Convention.

Déclarations formulées lors de la ratification

Article 10

Le Royaume des Pays-Bas reconnaît que la vie de l'enfant non né mérite d'être protégée. Il interprète le champ d'application de l'article 10, conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme à ce sujet, comme signifiant que cette protection et, partant, l'expression «personne humaine» relèvent du droit interne.

Article 12

Le Royaume des Pays-Bas reconnaît que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres. En outre, il entend que la Convention autorise des arrangements prévoyant l'accompagnement ou la substitution dans la prise de décisions lorsque les circonstances le justifient et conformément à la loi. Il interprète l'article 12 comme limitant les arrangements prévoyant des prises de décisions substitutives aux cas où de telles mesures sont nécessaires, en dernier recours et sous réserve de protection juridique.

Article 14

Le Royaume des Pays-Bas reconnaît que toute personne handicapée jouit du droit à la liberté et à la sûreté de sa personne, et du droit au respect de son intégrité physique et mentale sur la base de l'égalité avec les autres. Il entend en outre que la Convention autorise les soins ou les traitements obligatoires, y compris les mesures destinées à soigner les maladies mentales, lorsque les circonstances justifient de prendre des mesures de cette nature en dernier ressort et quand le traitement bénéficie d'une protection juridique.

Article 15

Le Royaume des Pays-Bas déclare qu'il interprètera le terme «consentement» figurant à l'article 15 conformément aux instruments internationaux et à sa législation nationale, qui est conforme à ces instruments. Ceci signifie qu'en ce qui concerne la recherche biomédicale, le terme «consentement» renvoie à deux situations différentes:

1. Le consentement donné par une personne apte à consentir; et
2. Dans le cas des personnes qui ne sont pas aptes à donner leur consentement, l'autorisation donnée par leur représentant ou par une autorité ou un organe désigné par la loi.

Le Royaume des Pays-Bas considère qu'il est important que les personnes qui ne sont pas capables de donner leur consentement librement et en connaissance de cause bénéficient d'une protection particulière, compte tenu de l'importance du progrès dans le domaine des sciences médicales dans l'intérêt des personnes handicapées. Il estime qu'outre l'autorisation visée au paragraphe 2 ci-dessus, d'autres mesures de protection, comme celles prévues dans les instruments internationaux susmentionnés, sont considérés comme faisant partie de cette protection.

Article 23

S'agissant de l'alinéa 1 b) de l'article 23, le Royaume des Pays-Bas déclare que l'intérêt supérieur de l'enfant est la considération dominante.

Article 25

Le Royaume des Pays-Bas interprète l'alinéa a) de l'article 25 comme se référant à l'accès aux soins de santé et à leur accessibilité économique, et confirme qu'il ne peut y avoir de discrimination à ce sujet. Il considère qu'il est tout aussi important que les professionnels de la santé puissent déterminer les soins à apporter selon leur (in)efficacité attendue et sur la base de motifs médicaux.

L'autonomie individuelle de la personne est un principe important consacré à l'alinéa a) de l'article 3 de la Convention. Le Royaume des Pays-Bas considère l'alinéa f) de l'article 25 à la lumière de cette autonomie. Il interprète cette disposition comme signifiant que des soins adéquats postulent le respect des souhaits de la personne en ce qui concerne les traitements médicaux, les aliments et les liquides, et, aussi, qu'une décision de ne pas les fournir peut être fondée sur des raisons médicales.

Article 29

Le Royaume des Pays-Bas s'engage pleinement à garantir aux personnes handicapées l'exercice plein et effectif de leur droit de vote à bulletin secret. Il reconnaît l'importance pour les personnes handicapées de pouvoir, à leur demande, se faire assister pour voter lorsque cela est nécessaire. Pour protéger le droit de vote à bulletin secret et sans intimidation, tel qu'il est prévu à l'alinéa a) ii) de l'article 29, et pour veiller au respect du principe d'un vote par personne, le Royaume des Pays-Bas déclare qu'il interprètera l'expression «se faire assister» figurant à l'alinéa a) iii) de l'article 29 comme ne concernant qu'une assistance en dehors de l'isoloir, sauf lorsqu'en raison d'un handicap physique, cette assistance est aussi nécessaire à l'intérieur de l'isoloir, auquel cas cette assistance y est aussi autorisée.