

N° 5253

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI**

portant habilitation pour le Grand-Duc de régler  
certaines matières

\* \* \*

(Dépôt: le 27.11.2003)

**SOMMAIRE:**

|   | <i>page</i> |
|---|-------------|
| 1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (26.11.2003) ..... | 1           |
| 2) Texte du projet de loi .....                   | 2           |
| 3) Exposé des motifs.....                         | 2           |

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

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

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*— Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant habilitation pour le Grand-Duc de régler certaines matières.

Palais de Luxembourg, le 26 novembre 2003

*Le Premier Ministre,  
Ministre d'Etat,*

Jean-Claude JUNCKER

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Art. 1er.**– Après avoir obtenu l’avis du Conseil d’Etat et l’assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés, le Grand-Duc sera habilité jusqu’au 31 décembre 2004 à prendre, en cas d’urgence constatée par Lui, des règlements grand-ducaux, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, ayant pour objet des mesures d’ordre économique et financier.

Sont exceptées de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution.

**Art. 2.**– Les règlements grand-ducaux pris en vertu de la présente loi resteront en vigueur jusqu’à ce qu’il en soit autrement disposé.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

En introduisant le présent projet de loi dans la procédure législative, le Gouvernement entend, à l’instar des années précédentes, soumettre à la Chambre des Députés un texte législatif ayant pour objet d’attribuer au Grand-Duc la faculté d’intervenir par la voie réglementaire dans les domaines économique et financier, lorsqu’il y a urgence.

Le texte de ce projet, communément appelé projet de loi sur les „*pouvoirs spéciaux*“, et qui accorde habilitation au Souverain de réglementer les matières précitées pendant une période limitée à une année, est resté identique depuis quelques décennies.

En effet, si l’on veut s’assurer que notre pays puisse réagir avec la rapidité et les moyens adéquats face à des événements internationaux imprévisibles qui appellent une intervention urgente, incompatible avec les délais de la procédure législative normale, une telle manière de procéder s’avère indispensable.

Ainsi par exemple en 1993, le recours à la „*loi d’habilitation*“ a-t-elle permis au Luxembourg de faire face aux turbulences du système monétaire européen.

De même, pendant les dernières années, le Grand-Duché a été amené à appliquer, sans tarder, des sanctions économiques et financières retenues par la communauté internationale à l’encontre d’un certain nombre de pays tels la Lybie ou la Serbie et le Monténégro, ou de les abroger.

Les compagnies d’assurance ayant refusé de couvrir le dédommagement de tiers en cas d’acte de guerre et de terrorisme à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Grand-Duché s’est vu contraint de réagir sans délai en adoptant le règlement grand-ducal du 24 septembre 2001 accordant une garantie de l’Etat d’une durée d’un mois aux compagnies aériennes. Cette intervention très rapide a permis d’éviter que le trafic aérien ne s’écroule.

L’habilitation accordée au Grand-Duc s’inscrit certes dans une procédure exceptionnelle mais qui reste parfaitement conforme à la Constitution et qui n’échappe pas au contrôle de la Chambre des Députés, étant donné qu’outre l’avis du Conseil d’Etat, l’assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre est requis pour tout projet de règlement grand-ducal à prendre en exécution du présent projet de loi.

D’autre part, ce projet contient une réserve importante dans la mesure où les matières réservées à la loi par la Constitution sont exceptées de cette habilitation.

L’énumération ci-après démontre que la procédure des pouvoirs spéciaux a été utilisée par le Gouvernement au cours des dernières années avec modération et dans le strict respect des rôles dans lesquels la Constitution confine nos institutions:

- libération des avoirs du Koweït (Règl. g.-d. du 4 juin 1991 – Doc. parl. 3516);
- imposition de sanctions à l’égard des Républiques de Serbie et du Monténégro et de leurs résidents (Règl. g.-d. du 5 juin 1992 – Doc. parl. 3635);
- suspension du transfert de prestations de sécurité sociale dans ces mêmes pays (Règl. g.-d. du 12 octobre 1992 – Doc. parl. 3647);
- réglementation du contrôle des changes (Règl. g.-d. du 12 janvier 1993 – Doc. parl. 3717);
- financement du FEOGA (Règl. g.-d. du 24 mars 1993 – Doc. parl. 3728);
- circulation de valeurs mobilières (Règl. g.-d. du 8 juin 1994 – Doc. parl. 3880);

- imposition de sanctions à l'égard de la Libye (Règl. g.-d. du 5 juillet 1995 – Doc. parl. 3918);
- circulation de valeurs mobilières (Règl. g.-d. du 7 juin 1996 – Doc. parl. 4028);
- abrogation de la suspension du transfert de prestations de sécurité sociale dans les Républiques de Serbie et du Monténégro (Règl. g.-d. du 11 juin 1996 – Doc. parl. 4148);
- abrogation des sanctions à l'égard de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et de ses résidents (Règl. g.-d. du 17 février 1997 – Doc. parl. 4258);
- imposition de sanctions à l'égard des gouvernements de la République fédérale de Yougoslavie et de la République de Serbie (Règl. g.-d. du 3 août 1998 – Doc. parl. 4447);
- garantie de l'Etat aux compagnies aériennes (Règl. g.-d. du 24 septembre 2001 – Doc. parl. 4847).

A signaler par ailleurs que, tout comme les quatre dernières années, il a également été tenu compte des observations du Conseil d'Etat, que ce dernier avait formulées dans son avis du 8 décembre 1998, relatif au projet de loi portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières pour l'année 1999.

La Haute Corporation s'était en effet formellement opposée à ce que la fixation de sanctions pénales puisse se faire par voie de règlement grand-ducal, estimant que celle-ci n'est pas admissible – même en cas d'habilitation légale – au regard de l'article 14 de la Constitution, qui dispose que „*Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu d'une loi.*“

La qualification des délits et la détermination du taux des peines étant de la compétence exclusive du législateur (matière réservée), il s'ensuit que des sanctions pénales ne pourront dorénavant être établies que par une loi ad hoc, en cas de non-observation des mesures imposées par les règlements grand-ducaux à prendre en exécution de la loi dite des „*pouvoirs spéciaux*“.

Pour être complet, il échet encore de signaler que Monsieur le Député Alex Bodry avait déposé, en date du 26 novembre 2002, une proposition de loi ayant la teneur suivante :

*„Art. 1er.– Après avoir obtenu l'avis du Conseil d'Etat et l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés, le Grand-Duc est habilité à prendre, en cas de crise internationale, et s'il y a urgence, des règlements grand-ducaux, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier.*

*Ces règlements grand-ducaux sont soumis immédiatement à la Chambre des Députés, qui se prononce sur ces mesures, sous peine d'abrogation, dans les trois mois de leur publication.*

*Art. 2.– Les règlements grand-ducaux pris en vertu de la présente loi resteront en vigueur jusqu'à ce qu'il en soit autrement disposé.*“

Le dépôt de ladite proposition de loi avait donc eu lieu au moment où la commission parlementaire compétente s'apprêtait à analyser le projet de loi d'habilitation pour l'année 2003.

Par rapport au projet de loi présenté par le Gouvernement, qui s'alignait sur les textes votés par la Chambre les dernières années, la proposition de loi de l'honorable Député différait sur trois points:

- elle rompait avec l'annualité de la loi d'habilitation en conférant une durée illimitée à l'action des pouvoirs spéciaux;
- elle prévoyait l'approbation parlementaire ex post de la mesure prise par le Gouvernement sur base de la loi d'habilitation; en cas de refus ou de défaut d'approbation par la Chambre dans un délai fixé, la mesure était réputée abrogée;
- elle précisait que ses dispositions ne s'appliqueraient qu'en cas de crise internationale.

L'auteur de la proposition de loi faisait remarquer à l'appui de son texte que „*la présente proposition de loi vise à fixer à titre transitoire, en attendant une éventuelle consécration constitutionnelle des lois d'habilitation, le régime des lois dites des „pouvoirs spéciaux*““.

Dans sa prise de position relative à la proposition de loi en question, le Gouvernement relevait la contradiction fondamentale qu'il y a de faire légiférer à titre transitoire tout en adoptant une loi dont la durée est censée illimitée.

Par ailleurs, le Gouvernement avait fait remarquer que le texte de la proposition de loi reprenait une formulation de texte du projet de loi proposé pour la loi d'habilitation pour l'année 2002 et qui avait rencontré l'opposition formelle du Conseil d'Etat (avis du 5 décembre 2001), alors qu'une innovation introduite au texte du projet de loi en question s'était inspirée de la prise de position que le Gouverne-

ment avait élaborée au sujet de la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution, déposée antérieurement.

Toutefois, le Conseil d'Etat avait estimé qu'il serait inconcevable „*qu'un projet de loi anticipe une révision constitutionnelle*“.

Le Gouvernement était donc d'avis qu'il était préférable, en attendant la révision prochaine de l'article 36 de la Constitution, de maintenir le texte dans sa forme actuelle et de ne pas réserver de suite favorable à la proposition de Monsieur Bodry. La Commission Juridique, dans sa séance du 27 novembre 2002, s'était ralliée à cette argumentation.

Dans ce contexte, il est à remarquer qu'à l'avenir, il ne sera probablement plus recouru à la procédure décrite par le présent projet, étant donné que l'article 36 de la Constitution sera révisé dans un futur plus ou moins proche, de façon à y ajouter des dispositions destinées à couvrir le domaine des „*pouvoirs spéciaux*“ qui fait actuellement l'objet de la loi d'habilitation annuelle.

En effet, la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle, en accord avec le Gouvernement, a fait parvenir au Conseil d'Etat, en date du 30 mai 2002, une proposition amendée qui prévoit d'insérer à l'article 36 un paragraphe (4) de la teneur suivante:

*„(4) En cas de crise internationale et s'il y a urgence le Grand-Duc peut prendre des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. Sont exclues de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution, à l'exception de celles ayant trait à la liberté du commerce et de l'industrie.*

*Ces mesures réglementaires, dont les conditions et modalités sont fixées par la loi, sont soumises à la Chambre des Députés qui se prononce sur ces mesures dans les quarante jours de leur publication.*

*Si les règlements ne sont pas soumis à la Chambre des Députés, si la Chambre ne se prononce pas dans les quarante jours ou si la Chambre les rejette, les règlements deviennent caducs pour l'avenir après le délai préindiqué.*

*Par dérogation à l'article 14 de la Constitution, ces règlements ne peuvent prévoir d'autres sanctions que des amendes pénales.*“

Le Conseil d'Etat est donc actuellement saisi pour avis de cette proposition amendée.

Dans l'hypothèse qu'un terrain d'entente puisse être trouvé avec la Haute Corporation et que la révision constitutionnelle intervienne rapidement, le champ d'application dans le temps du présent projet de loi en sera évidemment affecté et le législateur devra réagir en conséquence.