

N° 4754³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 36 de la Constitution

* * *

**AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(30.5.2002)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une version amendée de la proposition de révision sous rubrique, version adoptée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle lors de sa réunion du 29 mai 2002, après examen de la prise de position du Gouvernement du 20 avril 2001 et de l'avis du Conseil d'Etat du 19 février 2002:

Aux termes de la proposition de révision déposée à la Chambre des Députés le 24 janvier 2001 et transmise au Conseil d'Etat le 1er février 2001 l'article 36 de la Constitution devait prendre la teneur suivante:

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

Il peut être autorisé, par une loi spéciale, dans les conditions que celle-ci détermine, à prendre, en cas d'urgence, des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. Ces dérogations doivent, sous peine d'abrogation, être approuvées par la loi dans les six mois qui suivent leur mise en vigueur.

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.

La loi peut autoriser les ministres à prendre des règlements et arrêtés dans la forme, dans les matières et selon les modalités qu'elle détermine.

Aucun règlement ou arrêté ne peut ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.“

Dans une prise de position du 20 avril 2001 le Gouvernement, tout en marquant son accord de principe avec la proposition de révision de l'article 36 retenue par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, propose de rédiger cet article comme suit:

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

Il peut prendre de même, en cas de crises internationales et s'il y a urgence, des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. Ces dérogations doivent, sous peine d'abrogation, être approuvées par la loi dans les trois mois qui suivent leur mise en vigueur.

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.

La loi et le règlement peuvent autoriser les ministres et les secrétaires d'Etat à prendre des règlements et arrêtés dans la forme, dans les matières et selon les modalités qu'elle détermine.

Aucun règlement ou arrêté ne peut ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.“

Dans son avis du 19 février 2002 le Conseil d'Etat, sur la base d'une analyse d'ensemble du pouvoir réglementaire tel que prévu aux articles 32, alinéa 3, 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution, propose pour l'article 36 la teneur suivante:

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

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

La juxtaposition des textes permet de constater que pour les alinéas 1er et 3 du texte proposé par la Commission, il n'existe pas – mis à part la terminologie – de divergences fondamentales entre les trois textes ci-avant cités.

Pour l'alinéa 1er le Conseil d'Etat propose de maintenir le texte en vigueur qui dit que le Grand-Duc „fait“ les règlements, alors que la Commission prévoit que le Grand-Duc „prend“ les règlements. Si le terme employé par la Commission est accepté, il échet, en cas de révision des articles 37 et 107 de la Constitution, de suivre la même terminologie pour ces deux articles.

L'alinéa 3 du texte proposé par la Commission prévoit que 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. Le Conseil d'Etat critique cette formulation du texte alors qu'il permettrait au Grand-Duc d'exercer, dans ces matières, son pouvoir réglementaire sans aucune limite, si les cas dans lesquels il peut intervenir sont fixés. Aussi propose-t-il un texte qui prévoit que cette habilitation „doit s'inscrire dans une finalité bien précise et obéir, selon les cas, à des conditions particulières de fond et de forme“.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle suit le Conseil d'Etat et retient le texte qu'il a proposé.

Quant à l'alinéa 2 du texte de la Commission, il a pour objet d'inscrire dans la Constitution une disposition qui consacre, de façon explicite, le droit habilitant le Grand-Duc à prendre, en cas d'urgence, des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. Cette disposition est, dans le texte proposé par la Commission, soumis à certaines conditions, notamment celle que ces mesures doivent, sous peine d'abrogation, être approuvées par une loi dans les six mois qui suivent leur mise en vigueur. Cette façon de procéder, qui n'a pas trouvé l'accord du Conseil d'Etat, aurait eu l'avantage d'instaurer une certaine sécurité juridique et aurait permis de réserver le dernier mot au législateur. La Commission tient à renvoyer à l'attitude moins rigide du Conseil d'Etat belge qui dans son avis du 23 décembre 1981, a écrit: „Dans la mesure où le législateur estimerait que le pays se trouve dans un état de nécessité telle qu'il s'imposerait d'attribuer au Roi des pouvoirs spéciaux en matière fiscale, il faudrait au moins que la loi dispose que les arrêtés pris en cette matière cesseront de produire leurs effets s'ils ne sont pas confirmés par le législateur à une date que le législateur déterminera.“ (texte cité par Francis Delpérée: Droit constitutionnel, tome II., page 322).

La Commission est convaincue de la nécessité de prévoir dans la loi fondamentale une disposition permettant au Grand-Duc, dans le cas d'une situation imprévue et urgente, d'agir rapidement en prenant les mesures qui s'imposent dans l'intérêt du pays.

En prévoyant ces dispositions le Luxembourg suit l'exemple de la plupart des pays de l'Union européenne qui, dans des textes constitutionnels tiennent compte de telles situations. Il en est ainsi en ce qui concerne l'Allemagne (art. 80), l'Autriche (art. 18), le Danemark (art. 23), l'Espagne (art. 86), la France (art. 58), la Grèce (art. 44), l'Italie (art. 77), les Pays-Bas (art. 103), le Portugal (art. 141), la Suède (chapitre VIII., art. 7).

Aussi la Commission, après réexamen de son propre texte initial, de la proposition contenue dans la prise de position du Gouvernement ainsi que des développements du Conseil d'Etat, a-t-elle adopté, dans sa séance du 29 mai 2002, le texte suivant:

„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."

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a suivi le Gouvernement en inscrivant dans la Constitution l'habilitation pour le Grand-Duc de prendre en cas de crise internationale et s'il y a urgence – ces deux conditions devant être cumulatives – des règlements dérogatoires à des dispositions légales existantes.

Il est vrai qu'il appartient au pouvoir habilité de constater ou d'apprécier si les conditions de crise internationale et d'urgence sont données. Toutefois, le texte prévoit qu'une loi fixe les conditions et modalités auxquelles ces règlements restent soumis. Sans vouloir anticiper sur les dispositions d'une telle loi, et sans vouloir donner une liste exhaustive des conditions et modalités à prévoir l'on peut retenir les données suivantes:

- l'obligation de préciser au préambule du règlement les éléments constitutifs de la crise internationale et de l'urgence;
- l'obligation de demander l'avis du Conseil d'Etat qui doit être émis dans un délai rapproché;
- l'obligation de soumettre le texte à la Chambre des députés le jour même de sa publication.

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

En cas de crise internationale la restriction des relations commerciales constitue souvent une condition de l'efficacité des mesures prises, d'où l'exception proposée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Le texte proposé prévoit que les règlements pris sur base de l'habilitation sont soumis à la Chambre des députés qui se prononce dans un délai de quarante jours, délai très rapproché qui limite également le temps d'effet de la disposition réglementaire à une période maximale très courte.

La Chambre des députés peut se prononcer rapidement sur les mesures réglementaires. Si les mesures sont à maintenir au-delà du délai de quarante jours de leur publication au Mémorial, la Chambre des députés doit se prononcer avant l'expiration de ce délai. Elle n'a pas besoin d'attendre la fin du délai pour reprendre pleinement sa fonction législative. La Chambre des députés peut se rallier, sous forme d'une loi, aux mesures proposées par voie réglementaire; elle peut les amender en leur donnant une portée plus restrictive ou plus extensive; elle peut les assortir de sanctions nouvelles.

La Commission a abandonné sa proposition initiale visant à faire approuver ou confirmer les mesures réglementaires par la Chambre des députés, évitant ainsi les inconvénients, les confusions, les controverses, les incohérences soulevés par le Conseil d'Etat dans son avis du 19 février 2002.

La Commission a cru devoir proposer un texte réglant le sort des règlements grand-ducaux si dans le délai de quarante jours la Chambre des députés ne s'est pas prononcée. La Commission propose de prévoir dans cette hypothèse la caducité des règlements pour l'avenir, solution retenue notamment par la Constitution hellénique.

Enfin, le texte proposé tend à apporter également une solution à la problématique du volet pénal inhérent aux règlements pris sur base d'une habilitation soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis du 8 décembre 1998 sur le projet de loi portant habilitation du Grand-Duc de réglementer certaines matières (Doc. parl. No 4488¹, session ordinaire 1998-1999, pages 3 et 4).

En ce qui concerne la proposition de la Commission d'insérer à l'article 36 de la Constitution un alinéa 4 nouveau prévoyant l'institution d'un pouvoir réglementaire en faveur des ministres, le Conseil d'Etat, tout en souscrivant aux considérations ayant amené la Commission à formuler cette proposition, soulève un certain nombre de questions en relation avec la délimitation ou le départage du pouvoir réglementaire entre le Grand-Duc et les ministres et sur le classement du règlement ministériel dans la

hiérarchie des normes juridiques. Il est en outre d'avis que le texte proposé n'est guère conciliable avec les articles 76 et 79 de la Constitution. Finalement, il propose d'ajouter à l'article 76 un alinéa 2 nouveau en vertu duquel le Grand-Duc serait habilité à déléguer, dans les cas qu'il détermine, son pouvoir réglementaire aux membres du Gouvernement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'est pas convaincue que le texte proposé par le Conseil d'Etat permette d'éviter ou de résoudre les problèmes que la Haute Corporation a soulevés dans son analyse du texte de la Commission.

Les mesures d'exécution prévues dans le texte du Conseil d'Etat sont-elles des mesures qui sont destinées à préciser des dispositions prévues dans un règlement grand-ducal préexistant ou ces mesures peuvent-elles être prises par un ou plusieurs ministres sur la base d'une délégation du Grand-Duc sans préexistence d'un règlement grand-ducal qui en fixe au moins les lignes directrices dans la matière à réglementer?

Le Grand-Duc garde-t-il la possibilité de prendre des règlements dans les cas où il en charge un membre de son Gouvernement? Un règlement grand-ducal peut-il déroger à un règlement ministériel valablement pris sur la base d'une délégation de pouvoir du Grand-Duc?

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle maintient sa proposition initiale qui tend à insérer à l'article 36 de la Constitution un alinéa qui prévoit la possibilité des règlements ministériels.

Toutefois, dans le texte proposé par la Commission les membres du Gouvernement ne peuvent prendre un règlement ou arrêté d'exécution que si une loi le prévoit expressément. De l'avis de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle il échet de limiter la possibilité de tels règlements ministériels à des matières d'ordre technique.

Au regard des critiques du Conseil d'Etat, la Commission propose le texte suivant:

„Les membres du Gouvernement peuvent prendre des règlements et arrêtés prévus par la loi.“

La Commission suit le Conseil d'Etat en ce qui concerne l'alinéa 5 de sa proposition initiale. Elle omettra cette disposition.

Compte tenu des développements qui précèdent, l'article 36 aura la teneur suivante:

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

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

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

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

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

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

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

Au nom de la Commission précitée je vous saurais gré de bien vouloir m'envoyer dans les meilleurs délais l'avis du Conseil d'Etat sur la version amendée de la proposition de révision 4754 telle qu'exposée ci-dessus.

Copie de la présente est adressée pour information au Premier Ministre, Ministre d'Etat, au Ministre aux Relations avec le Parlement et au Ministre de la Justice.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Jean SPAUTZ
Président de la Chambre des Députés

