

N° 4754¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 36 de la Constitution

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

(20.4.2001)

I. Actuellement, l'article 36 de la Constitution a la teneur suivante:

„Article 36. Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.“

Cette disposition constitutionnelle a donné lieu dans un passé récent à une série d'arrêtés de la Cour Constitutionnelle, qui ont soulevé le problème de la compatibilité des règlements ministériels avec cette prérogative du Grand-Duc.

Ainsi, par un arrêt du 6 mars (FABER c/ le Commissariat du Gouvernement aux examens de maîtrise en matière d'obtention du brevet de maîtrise), la Cour Constitutionnelle a décidé que les termes formels de l'article 36 de la Constitution „s'opposent à ce qu'une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autre autorité que le Grand-Duc“.

Cette jurisprudence fut confirmée par un arrêt du 18 décembre 1998 (CECETTI c/ETAT – éthylomètre).

En d'autres termes, la Cour Constitutionnelle ne saurait approuver qu'une **loi** confie directement à un Ministre le soin d'arrêter des mesures d'exécution de celle-ci.

Au demeurant, n'est pas visé par les arrêts constitutionnels précités le cas de figure d'un **règlement grand-ducal** qui attribue les mesures d'exécution de ses propres dispositions à un règlement ministériel. Cependant, un arrêt de la Cour Administrative du 15 janvier 1998 (Ministre de l'Agriculture c/WOLTER-WEBER) interdit cette hypothèse, en statuant que „tant la *délégation* (à un règlement ministériel), opérée par l'article 8 du règlement grand-ducal du 30 mars 1993, que la fixation par règlement ministériel de critères généraux pour l'exécution dudit article 8, heurtent la loi fondamentale“.

Ne sont pas non plus touchées les décisions ministérielles **individuelles** qui exécutent une loi ou un règlement grand-ducal (arrêtés ministériels de nomination, par exemple).

En outre, des **mesures de mise en application**, tant de dispositions législatives que de règlements grand-ducaux, semblent pouvoir continuer à être prises par règlement ministériel, à la condition toutefois qu'elles n'aient **aucun apport normatif** par rapport à la base sur laquelle elles sont arrêtées. Cette conclusion découle de deux arrêts du 1er juillet 1999 de la Cour de Cassation, dont notamment l'arrêt TILGENKAMP c/Ministère Public.

II. Concernant la problématique soulevée ci-avant, il convient tout d'abord de souligner que, bien que les arrêts de la Cour Constitutionnelle n'aient un effet juridique que dans le seul procès qui a donné lieu à la question constitutionnelle, il s'impose cependant d'éliminer toute insécurité juridique dans ce domaine.

Par ailleurs, il s'avère indispensable de réintroduire dans notre arsenal juridique la possibilité, pour les Ministres et les Secrétaires d'Etat, d'élaborer des mesures d'exécution des lois et des règlements grand-ducaux, et ce surtout pour des raisons d'organisation pratique et de rapidité législative, ainsi que pour réglementer des domaines purement techniques.

C'est dans cette optique que M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions, a déposé en date du 24 janvier 2001, une proposition de modification de l'article 36 de la Constitution, qui a la teneur suivante:

„Article 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.“

Pour les raisons évoquées ci-avant, la proposition de texte trouve l'accord du Gouvernement, sous réserve des observations suivantes:

1. En ce qui concerne les lois spéciales visées à l'alinéa 2 de la proposition de texte ci-avant, qui peuvent autoriser à prendre, en cas d'urgence, des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes (lois d'habilitation), le Gouvernement propose de prévoir l'institution, à l'instar de la plupart des Etats européens, dans un contexte de crise, d'une procédure d'urgence généralisée valable pour toutes les matières confondues: celle-ci ne devrait donc plus se limiter aux domaines économique et financier.

La base habilitante d'une telle procédure d'urgence pour des situations exceptionnelles devrait cependant procéder de la Constitution elle-même, plutôt que par recours annuel à une loi d'habilitation particulière préalable qui confère des pouvoirs spéciaux au Gouvernement.

En contrepartie, le Gouvernement approuve le principe que ces règlements dérogatoires doivent être sanctionnés par le législateur dans les **trois** mois qui suivent leur mise en vigueur.

Par ailleurs, la Chambre des Députés (dans une composition à déterminer) devra être informée immédiatement et de manière orale des mesures que le Gouvernement envisage de prendre.

L'alinéa 2 de la proposition de révision de l'article 36 pourrait dès lors être amendé comme suit: *„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.“*

2. Dans les matières où la Constitution confère au Grand-Duc un *„pouvoir spontané“* d'exécution des lois (c'est-à-dire dans toutes les matières non réservées à la loi) – alinéa 4 de la proposition ci-avant, le Gouvernement estime qu'il devrait être loisible au Chef de l'Etat de déléguer directement son pouvoir d'exécution à un Ministre ou un Secrétaire d'Etat, sans que cette habilitation doive être expressément prévue par la loi en question.

En d'autres termes, dans les domaines visés, un règlement grand-ducal devrait pouvoir habiliter directement un Ministre ou un Secrétaire d'Etat à prendre une mesure d'exécution, soit du règlement grand-ducal lui-même, soit de la loi de base.

Aussi le début de l'alinéa 4 de la proposition de révision de l'article 36 pourrait-il être complété comme suit: *„La loi et le règlement peuvent autoriser ...“.*

3. En outre, à l'alinéa 4 de la proposition de texte reprise ci-dessus, le Gouvernement propose de remplacer les termes de *„les Ministres“* par les termes *„les Ministres et les Secrétaires d'Etat“*; les Secrétaires d'Etat pourraient ainsi également être autorisés à prendre des mesures d'exécution des lois et des règlements grand-ducaux, dans les matières non réservées à la loi par la Constitution (cf. sub 2).

Cette manière de procéder serait conforme à l'article 4 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, qui dispose que le Secrétaire d'Etat peut bénéficier soit d'une délégation de compétence (il est alors titulaire des droits et devoirs ministériels), soit d'une délégation de signature.

4. En toute hypothèse, le Gouvernement est d'avis que, pour les règlements d'exécution pris par un Ministre ou un Secrétaire d'Etat, l'avis du Conseil d'Etat ne devrait pas être requis.

L'article 36 de la Constitution, dans la version proposée par le Gouvernement, aurait donc la teneur suivante:

„Article 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.“

