

N° 4870²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI**portant habilitation pour le Grand-Duc
de régler certaines matières**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(12.12.2001)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président; M. Paul-Henri MEYERS, Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, M. Xavier BETTEL, Mmes Agny DURDU, Lydie ERR, MM. Jacques-Yves HENCKES, Jean-Pierre KLEIN, Patrick SANTER, Mme Renée WAGNER et M. Lucien WEILER, Membres.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi 4870, déposé à la Chambre des Députés par le Premier Ministre, en date du 21 novembre 2001, a pour objet d'habiliter le Grand-Duc, pour la durée d'une année, à savoir jusqu'au 31 décembre 2002, à prendre, dans les domaines économique et financier, des règlements grand-ducaux, même dérogeant à des dispositions légales existantes.

Dans sa réunion du 28 novembre 2001, la Commission juridique a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur du projet de loi. La Commission a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat dans sa réunion du 12 décembre 2001 et elle a adopté le présent rapport.

Depuis 1915 des lois successives et régulières ont attribué au Grand-Duc le pouvoir de régler certaines matières, même en dérogeant aux lois existantes.

L'exposé des motifs du projet 4870 relève à juste titre que des événements imprévisibles et exceptionnels obligent parfois le Luxembourg à réagir avec rapidité dans les domaines économique et financier afin de préserver les intérêts légitimes du pays ou d'écartier des préjudices parfois irréparables.

L'énumération, insérée dans l'exposé des motifs, démontre que la procédure des pouvoirs spéciaux a été utilisée au cours des 10 dernières années par les Gouvernements successifs 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 sociales 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).

La question de savoir si le pouvoir législatif peut conférer au pouvoir exécutif une habilitation à l'effet de réglementer certaines matières et de les réglementer même en dérogeant aux lois existantes, a préoccupé les instances législatives dans tous les pays démocratiques dès la fin du 19^e siècle.

Même si la réponse à la question est positive, il n'en reste pas moins que depuis la fin de la deuxième guerre mondiale les lois habilitantes, qui sont devenues pratique courante, ont été soumises à des limites qui se dégagent tant des dispositions de la Constitution que de celles de la loi habilitante.

Quant au fondement juridique des lois habilitantes, il est admis qu'il se dégage des articles 32, alinéa 3 et l'article 36 de la Constitution.

Si l'article 32 prévoit que le Grand-Duc „n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribue formellement la Constitution“, cet article admet que les pouvoirs du Grand-Duc peuvent être déterminés par des „lois particulières portées en vertu de la Constitution même“.

Le Conseil d'Etat l'a relevé dans son avis du 15 janvier 1946 sur le projet de loi concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et de 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement: „En principe, si la matière est libre, la loi peut en abandonner toute la réglementation à l'exécutif. Aucune règle de la Constitution ne s'oppose à une habilitation portant soit sur une matière spéciale, soit sur un ensemble de matières. Ainsi, il n'existe aucune différence au point de vue des compétences entre une loi qui réglemente intégralement une matière et une loi qui se décharge de cette tâche sur l'exécutif. Le législatif qui use de ce dernier procédé, n'abandonne ni délègue aucun pouvoir L'exécutif n'agit pas non plus par extension de compétence La compétence réglementaire est propre à l'exécutif. La loi n'intervient que pour déclencher l'action de l'exécutif en désignant les matières sur lesquelles celui-ci s'exercera avec les qualités et les effets propres au règlement“.

Depuis la mise en vigueur de la loi du 27 février 1946 précitée, le législateur a apporté à la portée de la loi habilitante une double limitation: limitation de son objet et limitation de sa durée.

La loi exclut de la réglementation par voie d'habilitation les matières dont la réglementation est réservée par la Constitution à la loi formelle. Ces matières sont nombreuses.

Sont notamment du domaine de la loi formelle:

- 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));
- l'organisation de la sécurité sociale, la protection de la santé et le repos des travailleurs (art. 11, paragraphe (5));
- la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (art. 11, paragraphe (4) et (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. 1er);
- 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).

Dans sa proposition de révision de l'article 36 de la Constitution (doc. parl. 4754) la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle a proposé d'habiliter le Grand-Duc à prendre également des règlements dans ces matières dans les cas à fixer limitativement par la loi.

Il s'est en effet avéré que même pour les matières d'ordre économique et financier qui sont les seules, à l'exclusion de toutes autres matières au sujet desquelles le Grand-Duc peut prendre des mesures dérogatoires à des dispositions légales existantes, il n'est pas toujours aisé de déterminer si une matière doit être entièrement ou partiellement réservée à une loi formelle.

Une deuxième limitation concerne la période pour laquelle l'habilitation est accordée. S'agissant d'une législation à caractère exceptionnel, d'une „loi particulière“ au sens de l'article 32 de la Constitution, la loi d'habilitation doit être limitée à une période assez courte ne devant normalement pas dépasser une année.

Enfin, mis à part ces limitations, la loi d'habilitation prévoit une condition de forme et une condition qu'on pourrait qualifier d'opportunité.

La première exigence de forme est l'avis du Conseil d'Etat et l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés. Si dans son avis le Conseil d'Etat ne doit pas marquer son accord avec les mesures prises sur la base de la loi d'habilitation, il en est différemment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés qui doit donner son assentiment. Le refus de cet assentiment mettrait l'exécutif dans l'impossibilité de réglementer.

La deuxième exigence est la constatation de l'urgence que requiert la mesure à prendre sur la base de la loi d'habilitation. Il échet aux instances consultées, à savoir le Conseil d'Etat et la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés, d'examiner si l'exigence de l'urgence est donnée.

Comme les règlements qui sont pris sur la base de la loi d'habilitation ont toujours le caractère d'actes réglementaires, il appartient, le cas échéant, au juge, en vertu de l'article 95 de la Constitution, de vérifier leur conformité à la loi d'habilitation ou à d'autres lois. Il examine si le règlement a été pris dans le respect des formes et conditions de la loi habilitante.

Le texte du projet de loi instaurant l'habilitation pour l'année 2002 contient, comparé aux textes des lois d'habilitation des années précédentes, une innovation importante, à savoir que les règlements grand-ducaux, qui seront le cas échéant pris sur base de cette habilitation pendant l'année 2002, devront sous peine d'abrogation, être approuvés par la loi dans les six mois qui suivent leur mise en vigueur.

Cette innovation, inscrite à l'alinéa 3 de l'article 1er, s'inspire de la proposition de modification de l'article 36 de la Constitution (doc. parl. No 4754) et de la prise de position du Gouvernement au sujet de cette proposition de révision (doc. parl. No 4754¹).

La proposition de révision précitée prévoit l'insertion, dans l'article 36 de la Constitution, d'un alinéa 2 ayant la teneur suivante: „Il (le Grand-Duc) 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 sa prise de position afférente le Gouvernement, pour sa part, propose de donner la teneur suivante à l'alinéa 2 de l'article 36 de la Constitution: „Il (le Grand-Duc) 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.“

La proposition de texte du Gouvernement fait donc l'économie d'une loi spéciale devant prévoir l'habilitation, qui résultera dorénavant du texte même de l'article 36 de la Constitution, mais qui, d'après le commentaire joint à ladite proposition, serait limitée à l'hypothèse d'une crise internationale nécessitant une intervention législative urgente.

Dans son avis du 5 décembre 2001, le Conseil d'Etat, tout en marquant son accord avec le projet pour autant qu'il vise à reconduire les mesures habilitantes, s'exprime comme suit en relation avec l'alinéa 3 de l'article 1er: „Cette façon de procéder est inadmissible. Il n'est tout simplement pas concevable qu'un projet de loi anticipe une révision constitutionnelle et que le législateur y donne son assentiment. Une révision constitutionnelle pourrait ainsi être tenue pour acquise en cause, même si ce n'est que de manière incidente, en dehors des conditions de quorum et de majorité requise par la Constitution. La Chambre serait pareillement amenée à se prononcer sur la proposition de révision constitutionnelle sans que le Conseil d'Etat ait donné son avis sur ladite proposition.“ Et le Conseil d'Etat „d'annoncer qu'il

n'accordera pas la dispense du second vote constitutionnel, si le projet sous avis était voté par la Chambre dans sa teneur actuelle“.

La Commission juridique, tout en soulignant son désaccord avec les motifs avancés par le Conseil d'Etat pour demander la suppression de l'alinéa 3 de l'article 1er, propose de reconduire pour 2002 la loi habilitante dans les mêmes conditions qu'en 2001.

Le refus de la dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat priverait notre pays d'un instrument juridique indispensable pour prendre, le cas échéant, des mesures réglementaires urgentes dans les matières économique et financière.

*

Compte tenu des observations qui précèdent la Commission juridique en sa majorité recommande à la Chambre d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières

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 2002 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.

Luxembourg, le 12 décembre 2001.

Le Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

Le Président,
Laurent MOSAR