

N° 4870

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant habilitation pour le Grand-Duc
de réglementer certaines matières

* * *

*(Dépôt: le 21.11.2001)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (15.11.2001)	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 réglementer certaines matières.

Palais de Luxembourg, le 15 novembre 2001

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 2002 à prendre, en cas d’urgence constatée par Lui, des règlements grand-ducaux, même dérogoires 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.

Ces règlements grand-ducaux doivent, sous peine d’abrogation, être approuvés par la loi dans les six mois qui suivent leur mise en vigueur.

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

Comme chaque année depuis 1946, le Gouvernement a élaboré le projet de loi portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières, communément appelé projet de loi sur les „*pouvoirs spéciaux*“.

En effet, vu les lenteurs de la procédure législative, on ne peut exclure que le Luxembourg ne soit obligé à recourir, dans les domaines économique et financier, à l’instrument que la présente loi entend renouveler. C’est pourquoi les Gouvernements successifs ont été amenés à soumettre chaque année à la Chambre des Députés un projet de loi au texte identique, accordant au Grand-Duc, pour une période limitée à une année, la faculté d’intervenir par la voie réglementaire dans un des domaines visés.

Il est un fait que des événements imprévisibles et exceptionnels obligent parfois le Luxembourg à réagir avec rapidité dans les domaines précités, comme par exemple en 1993 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 Libye ou la Serbie et le Monténégro, ou de les abroger.

Dans le contexte des sanctions économiques et financières décidées par la communauté internationale à l’encontre d’un certain nombre de pays, on peut encore citer le règlement grand-ducal du 18 décembre 1998 imposant des sanctions à l’égard du gouvernement de la République de Serbie, qui ne se base pas sur la loi d’habilitation, mais sur l’arrêté grand-ducal modifié du 10 novembre 1944 sur le contrôle des changes.

Tout récemment encore, le Gouvernement a été obligé à avoir recours à la „*loi d’habilitation*“, afin de permettre, à la suite des terribles attentats du 11 septembre de New York, Washington et Pittsburgh, l’adoption du règlement grand-ducal du 24 septembre 2001 accordant une garantie de l’Etat d’une durée d’un mois aux compagnies aériennes. Sans cette intervention très rapide, le trafic aérien était menacé de s’écrouler, les compagnies d’assurance ayant refusé de couvrir le dédommagement de tiers en cas d’acte de guerre et de terrorisme.

Procédure exceptionnelle, elle n’en est pas moins parfaitement conforme à la Constitution. L’habilitation accordée au Grand-Duc ne se situe en effet pas en dehors de tout contrôle de la Chambre des Députés: non seulement l’intervention, mais 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 même que l’avis du Conseil d’Etat.

Le texte du projet prévoit encore une réserve importante, à savoir que sont exceptées de cette faculté de réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution.

En outre, le texte du projet de loi instaurant l’habilitation pour l’année 2002 contient 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 s’inspire de la prise de position que le Gouvernement a élaborée au sujet de la proposition de modification de l’article 36 de la Constitution que M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle, a déposée en date du 24 janvier 2001.

La proposition de modification 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.*“

La prise de position gouvernementale, pour sa part, donne 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 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 est limitée à l'hypothèse d'une crise internationale nécessitant une intervention législative urgente. L'unique différence du présent projet de loi, par rapport à la prise de position préindiquée, transmise à la Chambre des Députés et au Conseil d'Etat en date du 20 avril 2001, consiste dès lors dans l'insertion d'un délai de six mois au lieu de trois mois pour l'approbation légale des règlements grand-ducaux en cause.

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 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).

Par ailleurs, tout comme les trois dernières années, le présent projet de loi tient également compte des observations du Conseil d'Etat concernant les éventuelles sanctions pénales applicables en cas de non-observation des dispositions des règlements grand-ducaux à prendre en son exécution.

En effet, 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 avait émis une opposition formelle à l'encontre de la fixation de sanctions pénales 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 détermination du taux des peines et la qualification des délits étant de la compétence exclusive du législateur (matière réservée), il s'ensuit que des sanctions pénales ne pourront dorénavant être déterminées 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*“.

