

N° 4754⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 36 de la Constitution

* * *

AVIS COMMUN

de la Chambre d'Agriculture, de la Chambre de Commerce, de
de la Chambre des Employés Privés, de la Chambre des Fonc-
tionnaires et Employés Publics, de la Chambre des Métiers et
de la Chambre de Travail

(10.6.2002)

En date du 24 janvier 2001, M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle de la Chambre des Députés, a déposé une proposition de révision de l'article 36 de la Constitution (doc. parl. No 4754).

Une prise de position du Gouvernement date du 20 avril 2001 (doc. parl. No 4754¹).

Bien qu'elles n'aient pas été saisies pour avis de la proposition de révision constitutionnelle sous rubrique, la Chambre d'Agriculture, la Chambre de Commerce, la Chambre des Employés Privés, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, la Chambre des Métiers et la Chambre de Travail (ci-après „les chambres professionnelles“) ont unanimement décidé de se saisir de cette proposition et de rédiger un avis commun à ce sujet.

Le présent avis sera subdivisé en trois points.

Un premier point présentera l'objet de la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution ainsi que la prise de position du Gouvernement y afférente.

Dans un deuxième point seront exposées les raisons qui ont amené les chambres professionnelles à émettre le présent avis.

Un troisième point comportera finalement le commentaire de la proposition de révision constitutionnelle ainsi que de la prise de position du Gouvernement.

*

**I. OBJET DE LA PROPOSITION DE
REVISION DE L'ARTICLE 36 DE LA CONSTITUTION ET PRISE DE
POSITION DU GOUVERNEMENT**

* La proposition de révision constitutionnelle tend à modifier l'article 36 de la Constitution qui consacre actuellement le pouvoir réglementaire comme prérogative exclusive du Grand-Duc.

Par différents arrêts datant de 1998 (arrêt No 1/98 du 6 mars 1998 et arrêts 4/98, 5/98, 6/98 du 18 décembre 1998), la Cour Constitutionnelle a jugé que cet article 36 de la Constitution „s'oppose à ce qu'une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc“.

Ces arrêts ont eu pour conséquence que la valeur juridique des règlements ministériels pris dans le passé est devenue incertaine.

Or, l'intervention réglementaire d'un Ministre peut s'avérer nécessaire surtout dans des domaines techniques sujets à des besoins d'adaptation permanents.

La proposition de révision constitutionnelle sous rubrique a dès lors pour objet de modifier l'article 36 de la Constitution pour l'adapter aux exigences administratives d'un Etat de droit moderne.

D'une part, il est prévu que la loi pourra autoriser les ministres à prendre des règlements et arrêtés dans la forme, dans les matières et selon les modalités qu'elle détermine.

Toutefois, d'après les auteurs de la proposition de révision constitutionnelle, l'élaboration de règlements ministériels devra rester entourée de certaines garanties, notamment l'avis obligatoire du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles concernées.

D'autre part, la procédure d'urgence et la pratique des lois habilitantes font l'objet de nouvelles dispositions constitutionnelles.

Finalement, la proposition de révision tend à résoudre la question des pouvoirs réglementaires dans les matières réservées par la Constitution à la loi en prévoyant que le Grand-Duc peut prendre, dans ces matières, des règlements et arrêtés dans les cas limitativement fixés par la loi.

* Dans sa prise de position, le Gouvernement marque globalement son accord à la proposition de révision, tout en formulant un certain nombre d'observations.

Ainsi, le Gouvernement est notamment d'avis que le recours au règlement ministériel devrait être rendu possible, non seulement par une disposition de la loi, mais également par habilitation découlant d'un règlement grand-ducal.

Par ailleurs, il devrait être loisible au Grand-Duc de déléguer directement son pouvoir exécutif, non seulement à un Ministre, mais également à un Secrétaire d'Etat.

En ce qui concerne les lois habilitantes, la prise de position du Gouvernement tend à inscrire dans la Constitution une procédure d'urgence généralisée valable pour toutes les matières confondues et ne se limitant donc plus aux domaines économique et financier.

En contrepartie, les mesures réglementaires ainsi prises sur base habilitante devraient être approuvées par le législateur dans un délai de 3 mois.

*

II. LES RAISONS QUI MOTIVENT LA PRISE DE POSITION DE LA PART DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

La loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, telle que modifiée, a consacré la fonction consultative des chambres professionnelles en prévoyant, pour chacune d'elles, que leur avis doit être demandé pour toutes les lois et tous les arrêtés ministériels et grand-ducaux concernant principalement leurs ressortissants respectifs.

Ainsi, les chambres professionnelles n'interviennent pas seulement dans le cadre du pouvoir législatif, intervention d'ailleurs renforcée par le fait que les chambres professionnelles bénéficient du pouvoir d'initiative en matière législative, mais également dans le cadre du pouvoir réglementaire.

Dans la mesure où cette fonction consultative des chambres professionnelles constitue l'une de leurs prérogatives caractéristiques et, partant, une de leurs missions essentielles, elles considèrent qu'en tant qu'acteurs dans le cadre de l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire, les dispositions sous avis concernent principalement leurs ressortissants.

*

III. COMMENTAIRE DE LA PROPOSITION DE REVISION CONSTITUTIONNELLE ET DE LA PRISE DE POSITION Y AFFERENTE DU GOUVERNEMENT

* *Les chambres professionnelles soutiennent l'objectif de la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution.*

En effet, cette proposition a le mérite de supprimer une source d'insécurité juridique qui est née après les arrêts précités de la Cour Constitutionnelle de 1998.

Elles soutiennent également le raisonnement consistant à dire que le recours au règlement ministériel devrait être de nature à faciliter une adaptation plus rapide d'un certain nombre de dispositions réglementaires, surtout dans des matières plus techniques ou complexes.

La proposition de révision constitutionnelle réserve toutefois le pouvoir d'habilitation nécessaire aux seuls textes de lois et limite la délégation des pouvoirs aux seuls Ministres, à l'exclusion des Secrétaires d'Etat.

Le Gouvernement, dans sa prise de position, est d'avis qu'il devrait être loisible au Chef de l'Etat de déléguer directement son pouvoir d'exécution à un Ministre ou à un Secrétaire d'Etat, sans que cette habilitation doive être expressément prévue par la loi.

Les chambres professionnelles appuient à cet égard les vues du Gouvernement.

Elles voudraient toutefois relever que la prise de position du Gouvernement ne s'exprime pas sur le domaine de compétence des Secrétaires d'Etat, qui peuvent avoir, selon les cas, une délégation de compétence de la part du Ministre du département concerné et une délégation de signature pour les affaires non comprises dans la délégation de compétence.

En revanche, la proposition de révision constitutionnelle insiste sur le fait que les règlements ministériels devront être entourés des mêmes garanties que celles prévues pour les règlements grand-ducaux.

Il s'agit en l'occurrence de l'avis obligatoire du Conseil d'Etat, pour lequel une procédure d'intervention plus accélérée pourrait toutefois être envisagée, ainsi que des avis obligatoires des chambres professionnelles concernées.

Le Gouvernement de son côté estime que l'avis du Conseil d'Etat ne devrait pas être requis pour les règlements d'exécution pris par un Ministre ou un Secrétaire d'Etat.

Les chambres professionnelles ne peuvent à cet égard suivre la position du Gouvernement et appuient clairement les dispositions de la proposition de révision constitutionnelle.

En effet, on voit mal pourquoi un règlement ministériel, ayant la même force obligatoire qu'un règlement grand-ducal, soit dispensé d'un avis obligatoire du Conseil d'Etat, alors que celui-ci serait requis pour les règlements grand-ducaux.

L'introduction d'une procédure d'intervention plus accélérée du Conseil d'Etat mérite cependant une réflexion plus approfondie.

En ce qui concerne la fonction consultative des chambres professionnelles dans le cadre de la procédure législative, il y a lieu de rappeler qu'elles tiennent cette prérogative des dispositions de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base électorale, de sorte que leur implication dans la procédure législative ne sera pas affectée par une éventuelle modification de la Constitution dans le sens proposé par la proposition de révision sous avis.

** Finalement, le texte proposé par le Gouvernement en ce qui concerne la procédure des lois habilitantes soulève les remarques suivantes.*

Les conditions d'urgence et de crise internationale ne sont pas autrement définies. Il appartiendra donc à la loi d'approbation de se prononcer à ce sujet.

A toutes fins utiles, les chambres professionnelles voudraient relever à cet égard que, dans un arrêt récent, la Cour administrative a décidé qu'il appartient aux juridictions administratives de vérifier le cas d'urgence invoqué par le Gouvernement pour passer outre à la saisine du Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure d'élaboration d'un règlement grand-ducal (Cour administrative, 25 octobre 2001, arrêt No 13349C).

Les chambres professionnelles se demandent par ailleurs quelle serait la situation, d'un point de vue juridique et concernant d'éventuels droits acquis, si une loi d'approbation ne confirme pas a posteriori un règlement pris sur base d'une loi habilitante.

Après consultation de leurs ressortissants et sous réserve des observations qui précèdent, les chambres professionnelles peuvent marquer leur accord à la proposition de révision de l'article 36 de la loi sous rubrique.

Le Président de la Chambre d'Agriculture,
Marco GAASCH

Le Président de la Chambre de Commerce,
Joseph KINSCH

*Le Président de la Chambre
des Employés Privés,*
Jos KRATOCHWIL

*Le Président de la Chambre des
Fonctionnaires et Employés Publics,*
Emile HAAG

Le Président de la Chambre des Métiers,
Paul RECKINGER

Le Président de la Chambre de Travail,
Henri BOSSI