

N° 7700<sup>9</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION****des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Cour administrative (15.7.2021) .....	1
2) Avis du Parquet général	
– Dépêche du Procureur général d'Etat à la Ministre de la Justice (14.7.2021).....	3

\*

**AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE**

(15.7.2021)

Pour l'essentiel, les amendements adoptés sont de nature technique. Il s'agit tout d'abord des amendements 1 à 10 qui n'appellent pas d'autres commentaires, de même que nombre d'autres amendements subséquents du même ordre.

La Cour entend simplement prendre position par rapport à quelques éléments plus consistants ayant fait partie des amendements sous analyse.

L'amendement 14 a trait à la section 1<sup>re</sup> du chapitre VII, intitulée « *Des règles générales d'administration* » composée des articles 96, 97 et 97bis.

Au niveau de l'article 96, la question se pose s'il faut reprendre la vieille formule « *aucun règlement ou arrêté d'administration générale* » ou si le texte ne gagnait pas à viser de manière générale « *aucune loi, ni aucune norme réglementaire* ».

Au passage le principe de non-rétroactivité consacré par la Cour constitutionnelle comme principe à valeur constitutionnelle (arrêt du 21 janvier 2021, n° 152 du registre) pourrait être intégré au niveau de l'article sous revue.

L'article 97, tel que libellé, laisse à bon escient ouverte toute possibilité quant à la question de la compétence juridictionnelle pour les actions en responsabilité y visées. En effet, suite à la proposition gouvernementale afférente dans le cadre du chapitre VI « *De la justice* », la question reste ouverte dans quelle mesure, dans une optique de recours effectif, un traitement par les juridictions administratives des questions de responsabilité se dégageant d'un jugement ou arrêt définitif de réformation ou d'annulation, ne devraient pas pouvoir être traitées par la juridiction administrative saisie en tant qu'accessoire.

De manière générale et à première vue, l'intitulé « *Des règles générales d'administration* » appelle la question si le temps n'est pas venu pour qu'au niveau de la Constitution soient retenus les principes généraux de la procédure administrative non contentieuse en application au Luxembourg depuis la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non-contentieuse ensemble le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. L'ensemble de ces règles est communément appelé « *PANC* » (Procédure administrative non contentieuse).

L'importance de ces règles n'est plus à démontrer en ce qu'elles sous-tendent essentiellement et effectivement toute la procédure conditionnant la relation des administrés avec l'administration à un

niveau non contentieux, c'est-à-dire de manière générale. Bref, s'il existe des règles générales d'administration, ce sont bien celles de la PANC.

Une suggestion consisterait à reprendre les idées essentielles de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 et de les inscrire au niveau de la section I sous analyse. Ce texte pourrait s'énoncer de manière à consacrer « *les règles générales d'administration en tant qu'elles assurent le respect des droits de la défense de l'administré en aménageant dans la mesure la plus large possible la participation de l'administré à la prise de la décision administrative en assurant la collaboration procédurale de l'administration, en consacrant le droit de l'administré d'être entendu et d'obtenir communication du dossier administratif, en imposant la motivation des actes administratifs et en indiquant le mode de procéder des organismes consultatifs* ».

La formule retenue est celle dudit article 1<sup>er</sup>. Elle pourrait évidemment être modernisée. Ainsi pourrait-on ajouter en substance la phrase-clé essentielle figurant à l'article 4 de la même loi : « *Sauf en matière de contributions directes, ces règles générales s'appliquent chaque fois qu'une protection plus grande n'est pas conférée à l'administré par un texte spécial* ».

La précision « *sauf en matière de contributions directes* » est nécessaire pour rencontrer précisément l'exception légale suivant laquelle la matière des contributions directes échappe à la PANC vu qu'elle est réglée de manière globale par l'*Abgabenordnung* (la loi générale des impôts) (Article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978).

Il est bien entendu qu'uniquement cette exception doit être prévue par la loi. Il ne s'agit pas de faire de la PANC une réglementation faisant partie des matières réservées à la loi. En 1978-1979, toute cette matière a précisément été reléguée au niveau d'un règlement grand-ducal entouré d'un maximum de garanties pour l'administré, dans un esprit de souplesse et, sans doute, d'efficacité pour pouvoir être adopté à l'époque.

L'intérêt majeur de l'intégration des principes généraux de la PANC au niveau de la Constitution consisterait en ce que la clé de répartition prévue à l'article 4 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 – essentielle pour que le système fonctionne – revêtirait de la sorte un rang constitutionnel et s'imposerait aux normes inférieures. Ceci est nécessaire pour que la PANC subsiste face aux lois postérieures et aux lois spéciales qui y dérogeraient le cas échéant.

La Cour a eu l'occasion de préciser cette problématique dans son arrêt de principe du 27 novembre 2014 (n° 35045C du rôle).

Pareil ajout aurait surtout pour effet d'élever la clé de répartition entre les règles générales de la PANC et les règles spéciales à un niveau constitutionnel.

Au niveau de l'amendement **15** concernant le texte relatif aux communes, la Cour se pose la question si un renvoi exprès à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 approuvée par une loi du 18 mars 1987 n'était pas de nature à bonifier le texte de la Constitution. Dans la mesure où la Cour constitutionnelle a consacré à plusieurs reprises la lecture de l'article 107 actuel de la Constitution en combinaison avec ladite Charte, un renvoi par la Constitution aux principes essentiels de la Charte serait de nature à s'appuyer sur une jurisprudence désormais constante en la matière (cf. arrêts Cour const. 8.12.2017 (n° 131 du registre), Cour const. 13.11.2020 (n° 156 du registre), Cour const. 13.11.2020 (n° 157 du registre)).

Si un renvoi exprès à la Charte européenne de l'autonomie locale ne devait pas être jugé opportun, la Cour estime néanmoins que les principes essentiels contenus dans cette Charte et reflétés de manière implicite par les textes de notre Constitution devraient pouvoir y être inscrits afin de ne laisser planer aucun doute sur la substantifique moelle de cette matière essentielle pour le fonctionnement de notre démocratie. En effet, en matière de collectivités locales, c'est le principe de l'autonomie communale qui s'impose dans un esprit de subsidiarité dans l'exercice des compétences communales, et de solidarité, notamment au niveau des finances communales et du système de péréquation en vigueur. Aux yeux de la Cour, le texte constitutionnel gagnerait en substance si les trois idées de l'autonomie communale, de la subsidiarité et de la solidarité entre entités locales étaient expressément consacrées par le texte de la loi fondamentale. De toute manière, ils sont consacrés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ayant statué sur renvois respectifs préjudiciels des juridictions de l'ordre administratif.

Concernant les **dispositions transitoires** relatives à l'entrée en vigueur des modifications constitutionnelles proposées, la Cour renvoie à son avis du 8 juillet 2021 concernant la proposition de révision constitutionnelle 7575 relative au Chapitre VI de la Constitution.

Ainsi délibéré en assemblée plénière à la date du 15 juillet 2021.

*Pour la Cour administrative,*  
Francis DELAPORTE  
*Président*

\*

**AVIS DU PARQUET GENERAL**  
**DEPECHE DU PROCUREUR GENERAL D'ETAT**  
**A LA MINISTRE DE LA JUSTICE**  
(14.7.2021)

Madame la Ministre,

Je me permets de vous informer que je n'entends pas aviser les amendements qui nous ont été soumis.

Veillez agréer, Madame la Ministre de la Justice, l'expression de ma haute considération.

Martine SOLOVIEFF  
*Procureur général d'Etat*

