

**N° 6894<sup>4</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

**PROPOSITION DE REVISION****de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS  
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(29.6.2016)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Marc BAUM, Mme Simone BEISSEL, MM. Eugène BERGER, Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mmes Octavie MODERT, Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH et Claude WISELER, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

La proposition de révision sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 21 octobre 2015 par Monsieur le député Alex Bodry. Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, la proposition de révision a été déclarée recevable et transmise au Gouvernement le 17 novembre 2015. Le Gouvernement n'a pas pris position sur la proposition de révision au jour de l'adoption du présent rapport.

La proposition de révision a été avisée par les chambres professionnelles suivantes:

- la Chambre des salariés le 16 février 2016;
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 27 mai 2016.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 24 mai 2016.

Le 15 juin 2016, la commission a désigné son Président, Monsieur Alex Bodry, comme rapporteur de la proposition de révision. Le même jour, elle a procédé à l'examen de la proposition de révision à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Le 29 juin 2016, elle a adopté le présent rapport.

\*

**II. CONSIDERATIONS GENERALES**

La présente proposition de révision de la Constitution prend son origine dans les difficultés apparues dans la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc.

Elle intervient dans un domaine clé de la structure institutionnelle de l'Etat puisqu'elle concerne directement la répartition générale des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Dans les domaines que la Constitution réserve expressément à la loi, le pouvoir du Grand-Duc de prendre des mesures d'exécution se trouve limité. La loi doit formellement et spécifiquement prévoir que certaines de ses dispositions seront précisées dans un règlement grand-ducal, tout en spécifiant les fins, les conditions et les modalités pour ce faire.

Dans le domaine réservé à la loi, le pouvoir exécutif ne peut prendre des règlements d'exécution que dans le cadre préalablement fixé par le législateur.

Le texte actuel de la Constitution a été introduit par une révision du 19 novembre 2004. Ce texte garantit que „... le pouvoir législatif restera donc toujours maître de doser l'étendue du pouvoir réglementaire. C'est lui qui déterminera en fin de compte les portions respectives des compétences retenues et des attributions concédées“. (Avis complémentaire du Conseil d'Etat, doc. parl. 4754).

Il était généralement admis qu'il appartenait à la loi de fixer les grands principes, le détail pouvant être réglé par le pouvoir exécutif.

Cette position doctrinale était confortée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Dans un arrêt 38/07 du 2 mars 2007 (Mém. A-36 du 15.3.2007, p. 742), la Cour statuait que „l'effet des réserves de la loi énoncées par la Constitution consiste en ce que nul, sauf le pouvoir législatif, ne peut valablement disposer des matières érigées en réserve; qu'il est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail“.

Dans des arrêts plus récents, la Cour constitutionnelle a cependant adopté une interprétation plus restrictive du pouvoir réglementaire d'attribution tel qu'il découle de l'article 32 (3) de la Constitution. Ainsi, dans deux arrêts du 29 novembre 2013 (108/13 – Mém. A n° 217 du 13.12.2013, p. 3886), puis du 28 novembre 2014, la Haute Juridiction a retenu que „dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc“.

Dans le rapport d'activités 2013/2014 du Conseil d'Etat, son président a estimé que „la révision constitutionnelle de 2004 conçue dans une perspective de pouvoir appliquer des matières réservées à la loi avec moins de rigidité formelle n'a malheureusement pas eu le résultat escompté“. Il s'est demandé si, „dans l'intérêt du travail législatif, l'opportunité n'est pas donnée pour procéder dans les meilleurs délais et même avant la révision générale de la Constitution à une révision de l'article 32, alinéa 3 de la Constitution“.

Ce point de vue est partagé par le Gouvernement. Le 12 juin 2015, le Premier ministre a saisi la Chambre des Députés d'une lettre dans laquelle il suggère d'effectuer une révision ponctuelle de la Constitution et de modifier l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution par anticipation à la proposition de révision portant sur une nouvelle Constitution.

La motivation de cette démarche gouvernementale réside dans les „problèmes d'application tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'application“.

Dans un passé plus récent, le contrôle rigoureux des exigences constitutionnelles effectué par le Conseil d'Etat en fonction de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle aurait conduit à un blocage dans la réalisation de certaines réformes „faute pour les textes de loi de pouvoir spécifier à suffisance et avec le détail nécessaire les conditions et modalités de mise en œuvre du pouvoir réglementaire d'attribution“.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle partage pour l'essentiel l'analyse du Conseil d'Etat et du Gouvernement au sujet de l'interprétation et de l'application des dispositions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution à la suite de sa reformulation en 2004.

La jurisprudence la plus récente de la Cour constitutionnelle ne correspond pas à la volonté du pouvoir constituant telle que formulée lors de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004.

Pour cette raison, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est résolue à ne pas reprendre entièrement la formulation actuelle relative au pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc dans sa proposition de révision globale de la Constitution.

Dans la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030), la commission a intégré la disposition suivante (article 47, paragraphe 2): „Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.“

Cette nouvelle formulation avait été proposée par le Conseil d'Etat dans son avis sur la proposition de révision de la Constitution. Le Gouvernement s'est rallié à cette proposition.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime que la nécessité de garantir un travail législatif de qualité, exempt de toute insécurité juridique, justifie d'avoir recours à une révision ponctuelle de la Constitution à l'endroit de l'article 32, paragraphe 3, en attendant l'instauration d'une nouvelle Constitution visée par la proposition de révision n° 6030.

A la suite d'un réexamen de la question lors des travaux en commission, elle propose cependant de s'écarter légèrement de la formule proposée dans le cadre de la révision globale de notre Loi fondamentale.

Afin de ne pas élargir excessivement le débat, elle préfère se limiter à ce stade de la révision constitutionnelle à l'article 32, paragraphe 3, sans empiéter sur d'autres dispositions constitutionnelles ayant également trait au domaine réservé à la loi par la Constitution.

\*

### III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

#### 1. Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 16 février 2016, la Chambre des Salariés se prononce contre la proposition de révision dont question, estimant que la formulation retenue est source d'insécurité juridique. De manière générale, la Chambre des Salariés se prononce contre toute volonté de renforcer le pouvoir réglementaire au détriment du pouvoir législatif. Si la Chambre des Salariés peut être d'accord à laisser au pouvoir réglementaire la liberté de déterminer les modalités des mesures d'exécution, la loi doit dans tous les cas en fixer les objectifs et les conditions.

#### 2. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 27 mai 2016, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dit pouvoir se rallier à l'approche retenue par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, mais pose comme condition de supprimer le bout de phrase: „le cas échéant les conditions auxquelles (les mesures d'exécution) sont soumises“, ceci dans l'intérêt d'une plus grande sécurité juridique.

\*

### IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat procède dans un premier temps à une analyse du cheminement du pouvoir réglementaire pour ensuite examiner la proposition de révision. Pour le détail de cette analyse, il est renvoyé au document parlementaire 6894.

Le Conseil d'Etat se demande quant au fond de la modification proposée, si la proposition de révision est de nature à résoudre les difficultés dont fait état l'exposé des motifs et donne à considérer que les difficultés rencontrées depuis quelques années ne sont pas dues à une mise en cause de l'idée que la Chambre des Députés peut, même dans les matières réservées, laisser à l'exécutif le soin de régler certaines questions de détail. Elles ne découlent pas non plus d'une mise en cause de la capacité du législateur à encadrer strictement le pouvoir réglementaire attribué à l'exécutif. Il signale que la controverse concerne spécifiquement la question jusqu'où la loi doit aller dans le détail avant de passer le relais au règlement.

Il considère que la proposition de révision n'apporte pas de véritable innovation sur ce point crucial.

A son avis, en énonçant que, dans les matières réservées, le règlement ne peut intervenir „qu'en vertu“ d'une disposition légale qui doit être „particulière“ et „fixe[r] l'objectif“ des mesures d'exécution, la proposition de révision ne s'écarte pas fondamentalement de la logique de l'actuel article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Il fait remarquer que les auteurs de la proposition de révision poursuivent ainsi dans la logique qui avait été celle du Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition de révision de la Constitution.<sup>1</sup> Il se demande toutefois si le texte proposé tient suffisamment compte de la „nouvelle donne“ que représente la jurisprudence initiée par la Cour constitutionnelle en 2013.

<sup>1</sup> Avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, Doc. parl. n° 6030<sup>o</sup>, p. 50.

Il donne à considérer que jusqu'à présent, la Cour constitutionnelle n'a jamais spécifiquement épinglé l'absence de fixation des „modalités“ par le législateur. Elle s'est toujours prononcée globalement sur les trois critères visés à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution sans identifier celui des trois qui, dans le cas concret qui lui était soumis, posait problème.

Dans sa jurisprudence récente, elle mesure la conformité de la loi à la Constitution par rapport à l'exigence que „l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements“. Cette formule laisse entendre qu'aux yeux de la Cour constitutionnelle, „les fins, les conditions et les modalités“ ne sont qu'une partie de ce qui forme „l'essentiel du cadrage normatif“.

Le Conseil d'Etat parvient ainsi à la conclusion qu'il ne suffit pas de substituer l'exigence que le législateur „fixe l'objectif des mesures d'exécution“ à celle que la loi „spécifie [les] fins, (...) les conditions et (...) les modalités“ du règlement pour tempérer l'exigence que le cadrage normatif essentiel résulte de la loi.

Il propose partant de réviser l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution d'une manière qui atténue le degré de précision de ce qui doit être réglé dans la loi, à savoir:

„Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, des règlements et arrêtés ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition particulière d'une loi qui doit régler la matière visée quant à ses principes et qui peut fixer les conditions dans lesquelles ils pourront être pris.“

Concernant sa proposition de texte, le Conseil d'Etat explique qu'il reprend à dessein la formule consacrée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en 2003 et en 2007 trouvant son reflet également à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution. Il rappelle qu'il avait proposé cette formule, à l'occasion de la révision de cet article de la Constitution, dans le but de „traduire avec précision le procédé actuel et de permettre que la réglementation de détail puisse continuer à être faite par voie d'un règlement grand-ducal“. <sup>2</sup> Quant à la référence aux „grands“ principes, elle est volontairement omise étant donné que cet adjectif aurait introduit une distinction qui n'est pas aisée à faire entre les grands principes et les principes de moindre importance.

A l'instar de la proposition de révision, la proposition du Conseil d'Etat souligne que l'autorisation doit résulter d'une disposition légale particulière. Cette exigence comporte trois volets. D'abord, il n'y a pas de place, dans les matières réservées à la loi, pour un pouvoir réglementaire spontané et le règlement ne peut donc intervenir que si le législateur l'a autorisé. Ensuite, le pouvoir réglementaire d'attribution ne peut pas résulter d'une disposition générale. Il doit résulter de dispositions particulières. Enfin, cette disposition légale particulière doit figurer dans une loi énonçant les principes de la matière.

Le législateur conserve en outre la faculté de fixer un cadre au pouvoir réglementaire qu'il attribue. Il peut fixer des conditions, déterminer par exemple les circonstances dans lesquelles le règlement pourra être pris ou il peut imposer une procédure particulière. Le législateur pourrait ainsi faire dépendre l'autorisation d'un élément déclencheur. Il pourrait également soumettre le règlement à l'accord de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés ou à l'avis obligatoire du Conseil d'Etat.

Le libellé proposé souligne que les principes de la matière devront être réglés dans la même loi qui autorise le Grand-Duc à prendre des actes réglementaires. Le législateur doit donc régler les principes au moment où il autorise l'adoption d'un règlement, dans la loi elle-même ou au moyen d'un renvoi. Il ne peut en effet pas y avoir d'habilitations implicites. Permettre au pouvoir réglementaire de se fonder sur des principes dégagés d'autres lois régissant la matière qui n'auraient pas été expressément visés par le législateur au moment où il a autorisé le recours au règlement, porterait atteinte aux prérogatives constitutionnelles de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat tient encore à rappeler qu'en adoptant une loi autorisant un acte réglementaire, le législateur ne se défait jamais définitivement de la prérogative constitutionnelle de réglementer toute la matière.

Il attire enfin l'attention sur le fait que sa proposition de texte ne vise plus spécifiquement le pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Le principe énoncé à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution est en effet d'application générale.

\*

<sup>2</sup> Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 27 avril 1999, Doc. parl. n° 3923B<sup>1</sup>, pp. 10 à 12.

## V. TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 15 juin 2016 et désigné le rapporteur de la proposition de loi. Lors de cette réunion, la commission a noté que le Conseil d'Etat a procédé à une analyse correcte de l'objectif poursuivi par la proposition de révision.

Contrairement à des prises de position antérieures, le Conseil d'Etat est à se demander si „le texte proposé tient suffisamment compte de la „nouvelle donne“ que représente la jurisprudence initiée par la Cour constitutionnelle en 2013.“

La commission estime que sa proposition de texte, prévoyant que la loi ne doit plus obligatoirement fixer les conditions et les modalités auxquelles sont soumis les règlements et arrêtés d'exécution dans les matières réservées à la loi constitue un changement majeur par rapport au texte en vigueur. Il suffira qu'elle indique l'objectif assigné aux mesures d'exécution. Le pouvoir législatif peut, mais ne doit pas assortir les mesures d'exécution prises par le Grand-Duc de conditions dans le texte même de la loi.

Ainsi, se trouvent sauvegardées les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif. De simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ne satisfont pas aux exigences fixées par la Constitution.

Par contre, il est admis et même souhaité que si les points essentiels et les principes sont du domaine de la loi, les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails, soient du domaine du pouvoir réglementaire.

Le régime préconisé essaie de concilier la nécessité de débattre publiquement des éléments essentiels avec la volonté de régler de façon efficace et flexible les mesures d'exécution.

\*

## VI. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique de la proposition de révision vise à modifier le paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution dans la teneur suivante:

„(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.“

Le texte proposé ne fait plus référence aux modalités que doit fixer la loi pour circonscrire le pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Il suffira désormais que la loi détermine le ou les objectifs que doivent poursuivre les mesures d'exécution. Ainsi, on revient à la situation juridique antérieure qui veut qu'il suffise que le législateur trace les grands principes, la mise en œuvre du détail pouvant être attribuée au pouvoir exécutif. Quant aux conditions auxquelles sont soumises les mesures d'exécution à prendre par le Grand-Duc, leur fixation par la loi devient facultative. Il appartient au pouvoir législatif d'apprécier librement s'il entend fixer des conditions au pouvoir réglementaire dans le texte de la loi.

En ce qui concerne les observations formulées par le Conseil d'Etat au sujet de la proposition de révision ainsi que sa proposition de texte, il est renvoyé au point IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Quant au texte proposé par le Conseil d'Etat, la commission prend acte que le Conseil d'Etat ne reprend plus sa proposition initiale élaborée dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030<sup>6</sup>), mais formule une nouvelle proposition de texte.

Elle se doit de constater que ce texte procède à une extension considérable du pouvoir réglementaire. Etant donné qu'il ne vise plus spécifiquement le pouvoir réglementaire du Grand-Duc, mais que le principe y énoncé est d'application générale, il en résulte que les actuels articles 11, paragraphe 4, et 108*bis* de la Constitution sont également visés par cette disposition. Cette extension est jugée inappropriée, alors qu'elle va bien au-delà de l'objectif principal de la proposition de révision projetée. S'y ajoute qu'elle est source d'insécurité juridique pour ce qui est du pouvoir réglementaire ministériel visé par l'article 76, alinéa 2, de la Constitution.

Par ailleurs, la formulation „quant à ses principes“ est sujette à interprétation, ce qui n'apporte pas de véritable plus-value au texte par rapport à l'interprétation jurisprudentielle de l'actuel article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Enfin, il se pose la question de l'emplacement de l'article 32, paragraphe 3, s'il ne s'agit plus d'un pouvoir du Grand-Duc. Ne faudrait-il pas créer dans la Constitution un nouveau chapitre sur le pouvoir réglementaire?

Au vu de ce qui précède, la commission décide de maintenir le texte de la proposition de révision, qui n'a d'ailleurs pas été fondamentalement critiqué par le Conseil d'Etat, dans sa teneur initiale. La formulation retenue permet d'éviter de vider la réserve de la loi de toute signification, tout en assurant au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails d'une matière réservée, les principes et les points essentiels restant du domaine de la loi. Il suffira que le législateur fixe l'objectif assigné au pouvoir réglementaire, sans prévoir nécessairement des conditions générales ou particulières dans la loi. Le texte proposé par la commission devrait dès lors permettre à renouer avec l'interprétation jurisprudentielle précitée de 2007.

\*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande, dans sa majorité, à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de révision 6894 dans la teneur qui suit:

\*

## **VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

### **PROPOSITION DE REVISION de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution**

**Article unique.** Le paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:

„(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.“

Luxembourg, le 29 juin 2016

*Le Président-Rapporteur,*  
Alex BODRY

