

N° 6030¹⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROPOSITION DE REVISION**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

(20.7.2015)

Les chambres professionnelles ont eu connaissance des amendements parlementaires adoptés en date du 15 mai 2015 par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et souhaitent s'autosaisir plus particulièrement des **amendements 61 et 62 concernant l'article 138 initial (nouveaux articles 115 et 116)**.

*

L'idée de créer des chambres professionnelles remonte au 18ème siècle. Les Chambres de commerce surgissent au 19ème siècle.

Face aux expériences étrangères et après plusieurs essais au début du siècle dernier, la loi portant création de cinq chambres professionnelles au Luxembourg est finalement votée en 1924.

1. Les chambres professionnelles – un pilier du modèle social national**1.1. Des institutions créées pour être les garantes de la paix sociale**

Dès 1920, les difficultés d'après-guerre amènent la Chambre des Députés à aborder l'étude d'un projet de loi qui est en fait la fusion de plusieurs autres propositions de loi et de lois¹ existant à ce moment.

Conscients de la nécessité d'instaurer la paix sociale dans le pays, les responsables politiques de l'époque, sous l'impulsion de Pierre Dupong, Ministre d'Etat, poursuivent alors l'objectif de mettre en place des structures professionnelles de consultation et d'arbitrage.

La loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale crée ainsi la chambre de travail, la chambre des employés privés, la chambre de l'agriculture, la chambre des artisans et la Chambre de Commerce, celle des fonctionnaires et employés publics n'étant créée que plus tard.

La loi réserve alors à ces institutions deux prérogatives fondamentales:

- ▶ une mission consultative impliquant l'obligation d'être consultées pour toutes les lois et tous les projets de règlement grand-ducal et ministériels;
- ▶ un droit d'initiative leur permettant de faire des propositions au Gouvernement que celui-ci doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés. Selon Pierre Dupong, ce droit était „*un des premiers objectifs de l'institution des chambres professionnelles traduisant le besoin de décentraliser les attributions du parlement politique*”².

1 La proposition Léon Metzler du 28 novembre 1902 tendant à la réforme de la Chambre de commerce: la proposition Eugène Dondelinger du 21 mars 1920 ayant pour but la création d'une Chambre d'artisans et d'une Chambre de détaillants; la loi du 28 juin 1920 portant création d'une Chambre de travail à base électorale.

2 Chambre de travail 75ème anniversaire par Denis Scuto, page 60.

Les chambres professionnelles représentent dès lors à l'échelle nationale un nouveau système de représentativité démocratique permettant de faire entendre la voix des personnes qui travaillent dans le pays en sus de celle des citoyens du pays.

Dès leur création, les chambres professionnelles font ainsi partie du processus législatif que ce soit par leur droit d'initiative ou par leur mission consultative, s'ancrant de ce fait comme pilier de la cohésion et de la démocratie dans le modèle social national en permettant via un système de représentativité électorale la participation directe de toutes les personnes actives, qui par leur activité sont le moteur de toute l'économie nationale, à l'évolution sociale et politique du pays.

1.2. Des institutions qui jouissent à ce jour d'une importante représentativité socioprofessionnelle

Chaque chambre professionnelle représente une catégorie socioprofessionnelle entière au Luxembourg. Toutes les personnes actives, mais aussi toutes les professions, sont ainsi représentées directement dans le processus législatif du pays et y participent directement.

Ce processus constitue aussi de nos jours un élément important en termes de cohésion sociale pour le pays et apparaît de manière plus visible encore à l'occasion des discussions qui ont lieu notamment dans le cadre du dialogue social.

A noter en outre que les chambres professionnelles bénéficient d'un mécanisme de représentativité élargi, ses électeurs et membres élus pouvant également être des personnes qui ne sont pas de nationalité luxembourgeoise.

Pour ces raisons – et afin de continuer à contribuer de manière renforcée à la garantie de la démocratie politique, sociale et économique – les chambres professionnelles ont leur place dans la Constitution.

Les chambres professionnelles se félicitent que leur existence est désormais consacrée dans la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Elles ont cependant quelques propositions qui à leurs yeux renforceraient utilement cette consécration et les développent plus amplement ci-après.

2. Les chambres professionnelles font partie intégrante du processus législatif

2.1. La fonction législative est inscrite dans la Constitution et non pas dans une loi

La loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale a donc créé les chambres professionnelles, représentant chacune une catégorie socioprofessionnelle.

Selon cette loi, elles ont le droit de „*faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des députés, lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci*“. Pour „*toutes les lois et tous les arrêtés ministériels et grand-ducaux, concernant principalement ses ressortissants*“, l'avis des chambres doit être demandé.

Les chambres professionnelles, gérées par des membres élus, ont donc le droit d'initiative législative et bénéficient, tout comme le Conseil d'Etat³, d'une fonction consultative. Elles interviennent donc formellement dans le processus législatif, et en font partie.

Or, la fonction législative est inscrite et a son assise dans la Constitution et non pas dans une loi.

3 L'article 83bis de l'actuelle Constitution réserve un chapitre au Conseil d'Etat formulé comme suit:

Chapitre Vbis – Du Conseil d'Etat

(Révision du 12 juillet 1996)

„Art. 83bis. Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.

L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.“

Dans la proposition de révision de la Constitution ces dispositions sont reprises sous l'article 103 et demeurent inchangées.

La Constitution peut être définie comme l'ensemble des règles suprêmes fondant l'autorité étatique et organisant ses institutions⁴.

La Constitution est la règle la plus élevée de l'ordre juridique de chaque pays.

Elle permet de garantir à chacun le respect de ses droits fondamentaux et, dans un Etat de droit, elle définit les différents organes de l'Etat selon le principe de la séparation des pouvoirs.

Elle organise donc les pouvoirs composant l'Etat en séparant le législatif, l'exécutif et le judiciaire afin de permettre l'équilibre des différents pouvoirs.

Dans ce cadre, la Constitution:

- définit les compétences des différents organes de l'Etat et la manière dont ils sont désignés;
- règle les rapports entre les différents pouvoirs en leur donnant la possibilité de se contrôler mutuellement;
- fixe la répartition des compétences sur l'ensemble du territoire en définissant l'organisation de l'Etat.

Le pouvoir législatif est chargé de l'élaboration et de l'adoption des lois, mais également du contrôle de l'exécutif. **Le pouvoir exécutif** met en oeuvre les lois et conduit la politique nationale.

Il faut déduire de ces développements que la fonction législative a dans son ensemble sa place dans la Constitution.

Au-delà de ces considérations, se pose aussi la question de savoir si, du point de vue de la technique législative, une loi, en l'occurrence la loi modifiée de 1924, peut contenir valablement un élément relevant de la fonction législative, en l'occurrence le droit d'initiative législatif des chambres professionnelles, celui-ci étant susceptible d'engendrer une autre loi. Dans une telle constellation les chambres professionnelles sont en effet en présence d'une loi qui permet que l'on vote une autre loi. Or, il s'agit-là de textes de même niveau hiérarchique.

Les chambres professionnelles estiment qu'il se dégage des raisonnements qui précèdent que le droit revenant aux chambres professionnelles d'initier le processus législatif doit être inscrit dans un texte de valeur supérieure, soit la Constitution. Il en est de même de la fonction consultative des chambres professionnelles, ces deux fonctions relevant du pouvoir législatif.

2.2. Le Conseil économique et social (CES) était déjà en 1989 de l'avis que les chambres professionnelles doivent avoir une assise constitutionnelle

On peut lire dans l'avis du CES du 28 février 1989 intitulé „*Les réflexions du Conseil économique et social sur le texte de notre Constitution – deuxième partie*“, page 124: „*Le Conseil économique et social constate que les Chambres professionnelles, désignées par la voie de l'élection, sont des institutions de droit public qui assistent les pouvoirs législatif et exécutif dans l'approche des problèmes intéressant leurs ressortissants.*

Ainsi, il est incontestable que les Chambres professionnelles, par le biais de leurs fonctions consultatives et de leur droit de proposition, se trouvent directement associées à l'exercice de la puissance publique et se trouvent investies de ce fait d'une responsabilité spécifique dans la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat. (...) Pour ces raisons, le Conseil économique et social propose de consacrer l'existence des Chambres professionnelles dans la Constitution.

2.3. Le Conseil d'Etat (CE) a proposé dans son avis du 6 juin 2012 de donner aux chambres professionnelles une assise constitutionnelle

Les chambres professionnelles seraient ainsi mentionnées dans la Constitution avec la précision qu'elles jouissent de la personnalité juridique et que la loi peut leur accorder un pouvoir réglementaire, ces règlements étant toujours dans la hiérarchie des normes en bas de l'échelle, donc inférieurs à des règlements grand-ducaux.

La Constitution créerait dès lors une nouvelle sorte de règlements, ainsi qu'un nouveau pouvoir réglementaire.

⁴ Vocabulaire juridique de l'Association Henri Capitant, 9e édition, 2011, p. 248; voir aussi P. Pescatore, Introduction à la science du droit, Luxembourg 1960, n° 1

3. La proposition des chambres professionnelles

La Constitution doit prévoir l'existence même des chambres professionnelles et non se contenter de laisser à la loi le choix de les créer ou non (voir la proposition du Conseil d'Etat „*La loi peut créer des chambres professionnelles ...*“).

Les chambres professionnelles estiment en outre qu'il y a lieu de préciser et de compléter la proposition du CE et d'ancrer les chambres professionnelles avec leur droit d'initiative et leur mission consultative dans la Constitution, toute participation à la fonction législative ayant sa place dans la Constitution.

Les chambres professionnelles proposent de ce fait de modifier – en ce qui les concerne – comme suit le chapitre 9 proposé par la commission:

„Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels

Art. 115. (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.

(2) La loi ~~peut~~ créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique.

Elles ont le droit de faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci.

(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.

Art. 116. (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.

Les chambres professionnelles sont appelées à émettre leurs avis sur les projets ou propositions de loi et les projets de règlement, ainsi que sur leurs amendements, dans les conditions à fixer par la loi.

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 47.

Commentaire des articles 115 et 116 proposés

Les chambres professionnelles jouissent d'une importante représentativité socioprofessionnelle étant donné qu'elles regroupent, représentent et agissent en faveur de toutes les personnes physiques et morales actives dans le pays.

Ce mécanisme permet aux ressortissants des chambres professionnelles de participer à la vie socio-politique du pays notamment par le biais de la fonction consultative de ces institutions, ainsi que par le biais de leur droit d'initiative législative.

L'importance de ce mécanisme de représentation engendre la nécessité d'intégrer les chambres professionnelles dans la Constitution, texte suprême du pays.

L'autre argument en faveur d'une assise constitutionnelle des chambres professionnelles concerne leur mission en tant qu'organes consultatifs intervenant dans le processus législatif du pays, de même que leur droit d'initiative législative. La participation des chambres professionnelles dans le processus législatif du pays doit être ancrée dans la Constitution, alors que c'est le texte fondamental qui organise ce processus.

Rappelons à ce titre que le Conseil économique et social était déjà de cet avis dans son avis du 28 février 1989 intitulé „*Les réflexions du Conseil économique et social sur le texte de notre Constitution – deuxième partie*“ (cf. page 4 du présent avis).

Le texte proposé par les chambres professionnelles permettra en outre de tirer un trait, après les arrêts de la Cour constitutionnelle du 19 mars 2013 (n^{os} 76/13-96/13), sur les difficultés qui étaient nées, à l'occasion du vote de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, du désaccord entre le Conseil d'Etat d'une part, le Gouvernement, le Parlement et la Chambre de Commerce d'autre part, sur la question de savoir si les chambres professionnelles peuvent ou non se voir attribuer le pouvoir réglementaire en tant qu'établissements publics au sens de l'article 108bis de la Constitution.

Le problème en question est né de l'avis du Conseil d'Etat du 23 mars 2010 sur le projet de loi portant réorganisation de la Chambre de Commerce. Selon cet avis, seul un établissement public au sens de l'article 108bis de la Constitution peut bénéficier de la possibilité, ouverte par cet article depuis la réforme constitutionnelle du 19 novembre 2004, d'émettre des règlements; de surcroît, selon le Conseil d'Etat les établissements publics sont définis comme étant des établissements soumis à la tutelle du Gouvernement, et le Conseil d'Etat a estimé devoir nier, dans cet avis (et dans un avis subséquent) que la Chambre de Commerce était soumise à pareille tutelle. Ce point de vue n'a pas convaincu le Parlement, qui a voté la loi dans la forme proposée par le Gouvernement, malgré l'opposition formelle du Conseil d'Etat et malgré le défaut de dispense du second vote de la loi.

Depuis lors, diverses requérantes, inspirées par cet avis du Conseil d'Etat, soutenaient devant le tribunal administratif que l'article 16, alinéa 2, de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, en tant qu'il attribue à la Chambre de Commerce elle-même le pouvoir de fixer par voie de règlements de cotisation (soumis à l'approbation du Gouvernement) ses cotisations, était contraire à l'article 108bis de la Constitution: il attribuerait le pouvoir réglementaire à une personne morale de droit public qui n'aurait pas la qualité d'établissement public au sens de l'article 108bis.

Par les arrêts précités du 19 mars 2013, la Cour constitutionnelle a mis fin à cette contestation de la constitutionnalité de l'attribution d'un pouvoir réglementaire à la Chambre de Commerce. Elle a constaté „*que la Chambre de Commerce est un établissement public, l'article 1^{er} de la loi du 26 octobre 2010 lui conférant expressément ce statut; – Que l'article 108bis de la Constitution ne pose pas de conditions au législateur pour conférer à une personne morale de droit public le statut d'établissement public*“. Par conséquent, l'article 16, alinéa 2 de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, a été déclaré conforme à la Constitution. Depuis lors, le pouvoir attribué par la loi du 26 octobre 2010 à la Chambre de Commerce d'édicter un règlement de cotisation n'est plus contestable.

On peut remarquer que lors du vote de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers, une autre voie a été choisie pour permettre à cette chambre professionnelle de recouvrer des cotisations. A cette occasion, il a été décidé que le règlement de cotisation était à fixer par règlement grand-ducal, solution qui avait la préférence du Conseil d'Etat.

Or, avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la possibilité pour les chambres professionnelles d'être autorisées par la loi à fixer elles-mêmes le montant de leurs cotisations se trouve définitivement reconnue. Cette possibilité contribue à l'autofinancement des chambres professionnelles, autofinancement qui se déroule dans le respect du principe démocratique, puisque les assemblées des chambres professionnelles sont elles-mêmes des organes élus par les ressortissants de celles-ci.

Avant même les arrêts de la Cour constitutionnelle, une solution, dont il convient de reconnaître l'élégance, a été proposée dans l'avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 sur la révision constitutionnelle en cours (*Doc. parl. n° 6030⁶*).

Elle consiste à modifier la Constitution en donnant à ce qu'était l'article 108bis la forme suivante:

„**Art. 109.** (1) *La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.*

(2) *La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. ...*“.

et donc à distinguer entre les établissements publics d'une part (article 109, paragraphe 1^{er}) et les chambres professionnelles d'autre part (article 109, paragraphe 2).

Ensuite, l'article 110 prévoirait, tant pour les „établissements publics“ que pour les chambres professionnelles“, ce qui suit:

„(2) *Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.*

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45 [règlements grand-ducaux]“.

Bien que les chambres professionnelles puissent marquer leur accord avec cette proposition du Conseil d'Etat, qui a l'avantage de donner plus de liberté, à l'avenir, au législateur d'organiser les chambres professionnelles, le cas échéant même en dehors du cadre tracé pour les établissements publics, tout en maintenant leur pouvoir d'émettre des règlements, elles souhaitent préciser et compléter la proposition du Conseil d'Etat et renvoient, à ce sujet, aux développements et à la proposition de texte ci-dessus.

*

Après consultation de leurs ressortissants, les chambres professionnelles saluent les amendements parlementaires n° 61 et 62 à la proposition de révision et demandent que ces derniers soient modifiés selon les propositions faites dans le présent avis.

