

A-2779/16-27



26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**la proposition de révision de l'article 32,
paragraphe 3 de la Constitution**

Par dépêche du 3 décembre 2015, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de révision constitutionnelle spécifiée à l'intitulé.

La proposition en question a pour objet de donner la teneur suivante à l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution:

"(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."

Selon l'exposé des motifs accompagnant le texte de la proposition, la révision de cette disposition constitutionnelle est motivée par *"les difficultés apparues dans la délimitation précise du domaine du pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc"*.

Aux termes de l'article 36 de la Constitution, *"le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois"*. La mise en œuvre de ce pouvoir réglementaire d'exécution *"est subordonnée à la seule existence préalable des actes à exécuter. Elle ne saurait dépendre de l'assentiment d'un organe quel qu'il soit. Ce pouvoir réglementaire d'exécution ne doit être ni tenu en échec, ni conditionné, ni altéré par une instance, fût-elle une émanation de la Chambre des députés"* (avis du 19 février 2002 du Conseil d'État sur la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution, document parlementaire n° 4754²).

Toutefois, il en est différemment pour le pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc dans les matières réservées à la loi en vertu d'une disposition expresse de la Constitution. Dans ces matières, l'article 32, paragraphe (3), tel qu'il est formulé actuellement, prévoit en effet que "*le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi*".

Plus particulièrement, les matières réservées à la loi formelle par la Constitution sont les suivantes:

- l'attribution de droits politiques à des non-Luxembourgeois (article 9, alinéa 3);
- l'admissibilité de non-Luxembourgeois aux emplois publics (article 10bis, paragraphe (2));
- le droit au travail, les libertés syndicales et le droit de grève (article 11, paragraphe (4));
- la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap (article 11, paragraphe (5));
- la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (article 11, paragraphe (6));
- la détermination des infractions pénales et des peines (articles 12 et 14);
- l'expropriation pour cause d'utilité publique (article 16);
- l'assistance médicale et sociale (article 23, alinéa 1^{er});
- l'organisation de l'enseignement (article 23, alinéa 3);
- l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire (article 29);
- l'approbation des traités (article 37);
- l'organisation des référendums (article 51, paragraphe (7));
- l'organisation et les attributions des forces de l'ordre (article 97);
- l'établissement des impôts (article 99);
- les acquisitions et cessions immobilières par l'État ainsi que les grands projets d'infrastructure, qui doivent être autorisés par une loi spéciale et pour lesquels l'engagement financier dépasse les seuils déterminés par la loi générale (article 99);
- l'établissement des charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice (article 99).

Selon l'auteur de la proposition de révision sous avis, *"il était généralement admis (pour les matières réservées à la loi) qu'il appartenait à la loi de fixer les grands principes, le détail pouvant être réglé par le pouvoir exécutif"*. Cette position doctrinale avait été renforcée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, jugeant 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"* et *"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"* (arrêt n° 38/07 du 2 mars 2007).

Par la suite, la Cour a toutefois interprété le pouvoir réglementaire d'attribution de façon plus restrictive, en retenant 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"* (arrêt n° 108/13 du 29 novembre 2013). Ce revirement jurisprudentiel – qui a été confirmé par les arrêts n° 114/14 du 28 novembre 2014, n° 117/15 du 20 mars 2015 et n° 121/16 du 11 mars 2016 – a amené le Conseil d'État à suggérer dans son rapport d'activités 2013-2014 une révision de l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution, consistant dans l'abandon de l'exigence constitutionnelle de spécifier dans la loi habilitante les *"modalités"* de la mise en œuvre des règlements et arrêtés grand-ducaux.

Le gouvernement et la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés partagent cette approche. Toutefois, la commission semble avoir quelques réticences à abandonner le *"cadre strict"* qui caractérise actuellement le pouvoir réglementaire d'attribution. Elle estime en effet que la nouvelle rédaction de l'article 32, paragraphe (3), qui est prévue par la proposition de révision sous avis, *"permet de concilier la nécessité de protéger le domaine réservé à la loi devant une expansion du pouvoir réglementaire de l'exécutif, tout en assurant une mise en œuvre correcte des réformes initiées par le Gouvernement"*.

Le texte suggéré s'écarte de celui retenu dans le cadre des amendements apportés le 15 mai 2015 par la commission à la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (docu-

ment parlementaire n° 6030¹⁴). Le nouvel article 47, paragraphe (2), de celle-ci prévoit que "*dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il (le Grand-Duc) ne peut prendre de règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi*". Le texte sous avis est plus strict que la disposition en vigueur et que celle proposée le 15 mai 2015, en ce qu'il prévoit que "*le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière*", excluant ainsi la possibilité d'une formule générale habilitant le chef d'État à prendre des mesures d'exécution dans un domaine réservé à la loi. Le texte est pourtant moins restrictif en ce que la loi ne doit plus déterminer obligatoirement les conditions à respecter dans le cadre des mesures d'exécution, mais qu'elle peut le cas échéant les fixer.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se rallier à l'approche retenue par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle pour modifier l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution. Elle est toutefois d'avis que le texte devrait être sans équivoque. Le bout de phrase dont il découle que la loi fixera "*le cas échéant les conditions auxquelles (les mesures d'exécution) sont soumises*" laisse au législateur le choix soit de fixer ces conditions, soit de les omettre. Or, cette solution peut conduire à des décisions arbitraires, ce qui n'est certainement pas dans l'intérêt de la sécurité juridique.

Par conséquent, la Chambre propose d'omettre cet ajout et, dans un souci de simplification, de conférer la teneur suivante à l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution:

"(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins particulières spécifiées par la loi."

Ce n'est qu'à cette condition que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec la modification prévue de l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 mai 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF