



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État

Dossier suivi par:
Anne GREIVELDINGER
Tél.: 247-88124

Luxembourg, le

3 DEC. 2015

Le Premier ministre,
Ministre d'État

à

Monsieur le Président de la
Chambre de Commerce
Luxembourg

Objet : Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (M. le
Député Alex Bodry)

Monsieur le Président,

Par la présente, j'ai l'honneur de soumettre à l'avis de votre chambre la proposition de loi sous
rubrique.

Je joins en annexe un exemplaire du texte de la proposition, de l'exposé des motifs et du
commentaire des articles. Une version informatisée des mêmes documents vous sera transmise
par courrier électronique à l'adresse avis@cc.lu.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Premier ministre

Ministre d'État

N° 6894

Session ordinaire 2015-2016

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

Dépôt: (Monsieur Alex Bodry, Député): 21.10.2015

Transmis en copie pour information
- aux Membres de la Conférence des Présidents
Luxembourg, le 21 octobre 2015
Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line.



Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution

I. Texte de la proposition de révision

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. »

II. Exposé des motifs

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.

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. 4754⁵).

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.

Pour cette raison, elle 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. Commentaire de l'article unique

Le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle prend comme base de départ la version en vigueur de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. Il est cependant précisé que l'attribution au pouvoir exécutif de prendre des mesures d'exécution ne peut se faire qu'en vertu d'une disposition générale. Il faut qu'une disposition légale particulière prévoie expressément la faculté du Grand-Duc de prendre des règlements et arrêtés d'exécution d'une loi qui fait partie du domaine réservé défini par la Constitution.

Le texte proposé ne fait plus référence aux modalités que doit fixer la loi pour circonscrire le pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Il suffira dorénavant que la loi détermine le ou les objectifs que doivent poursuivre les mesures d'exécution. On revient donc à la situation juridique antérieure qui veut qu'il suffit que le législateur trace les grands principes, la mise en œuvre du détail pouvant être attribuée au pouvoir exécutif.

La formule proposée ne fait pas obligation au législateur de prévoir également l'ensemble des conditions auxquelles sont soumises les mesures d'exécution à prendre par le Grand-Duc. La fixation de conditions par la loi devient facultative. Il appartiendra au législateur de fixer ou non des conditions légales à l'exercice du pouvoir réglementaire dans le domaine réservé. Cela dépendra *in fine* de la technicité de la matière et de l'impact politique de la législation en discussion.

L'obligation de spécifier dans la loi les modalités auxquelles sont soumises les mesures d'exécution est abandonnée.

La commission estime que la nouvelle rédaction de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution 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 domaine du pouvoir réglementaire d'attribution reste confiné dans un cadre strict qui le différencie du pouvoir réglementaire général tel qu'il découle de l'article 36 de la Constitution. Ainsi, l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est maintenu, l'étendue du pouvoir réglementaire d'attribution étant clairement cadré par la Constitution et les dispositions votées par le législateur.

Luxembourg, le 21 octobre 2015

Le Président de la Commission
des Institutions et de la Révision
constitutionnelle

Alex Bodry