



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

16 février 2016

AVIS II/18/2016

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

..... AVIS

Par lettre du 3 décembre 2015, Monsieur Xavier Bettel, Premier ministre, ministre d'État, a transmis la proposition de révision de la Constitution sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL ci-après).

1. Cette proposition a pour objet de réviser l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

2. Actuellement ce paragraphe a la teneur suivante, et ce depuis la révision de 2004 :

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. »

3. Avant la révision de 2004, l'article 32 ne contenait que cette seule disposition relative au pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc :

« Il (le Grand-Duc) n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même [...] »

Cette disposition a été maintenue en 2004, elle existe toujours au paragraphe 2 de l'article 32 et sera maintenue.

En 2004, la volonté était de clarifier et de délimiter le pouvoir réglementaire pour les matières réservées par la loi à la Constitution (voir point 5.).

4. Pour ces matières réservées à la loi par la Constitution, le pouvoir réglementaire de l'article 32, paragraphe 3 est qualifié de pouvoir réglementaire d'attribution puisqu'il ne peut pas intervenir spontanément, mais que lorsque la loi prévoit formellement et spécifiquement que certaines de ses dispositions seront détaillées dans un règlement grand-ducal, tout en spécifiant les fins, les conditions et les modalités pour ce faire.

Dans son avis complémentaire du 16 mars 2004, le Conseil d'Etat résume ainsi ce partage de compétences : « 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 ».

5. La Constitution réserve à la loi les matières suivantes :

- l'octroi de droits politiques à des non-Luxembourgeois (art. 9, al. 3 de la Constitution);
- l'admissibilité de non-Luxembourgeois à des emplois publics (art. 10bis, paragraphe (2));
- 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 (art. 11, paragraphe (5));
- le droit au travail, les libertés syndicales et le droit de grève (art. 11, paragraphe (4));
- la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (art. 11, paragraphe 6);
- la détermination des infractions et la fixation des peines (art. 12 et 14);
- la détermination des cas d'application et de la procédure d'expropriation (art. 16);
- l'assistance médicale et sociale (art. 23, al. 1er);
- l'organisation de l'enseignement (art. 23, al. 3);
- l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire (art. 29);
- l'approbation des traités (art. 37);
- la détermination des cas et les conditions d'un référendum (art. 51, paragraphe (7));
- l'organisation et les attributions des forces de l'ordre (art. 97);
- l'établissement d'impôts au profit de l'Etat (art. 99);
- l'aliénation d'une propriété immobilière de l'Etat, l'acquisition, par l'Etat, d'une propriété immobilière importante ou la réalisation, au profit de l'Etat, d'un grand projet dépassant les limites fixées par la loi (art. 99);

- l'établissement d'une charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice (art. 99).

6. Selon les auteurs de la proposition de révision, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle adopte une interprétation trop restrictive de ces dispositions constitutionnelles, ne laissant guère de marge de manœuvre au pouvoir réglementaire.

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 ».

7. La présente proposition vise une modification en ce sens :

« (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. »

8. Or cette proposition diffère du texte proposé dans la réforme globale de la Constitution en cours de discussion (doc. parl. N°6030), reproduit ci-après :

« Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il (le Grand-Duc) ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi. »

Cette formulation avait toutefois été proposée par le Conseil d'Etat dans son avis sur la proposition de révision de la Constitution. Le Gouvernement s'était 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.

9. Notre chambre estime que la proposition soumise pour avis s'écarte plus que légèrement de la formulation proposée par le Conseil d'Etat.

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 seulement le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

La loi pourrait donc déléguer au pouvoir réglementaire de fixer certains points en lui assignant les objectifs à atteindre, ce ne serait qu'éventuellement que la loi indiquerait les conditions auxquelles ces mesures d'exécution sont soumises.

Si la CSL 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.

L'emploi de la locution « et le cas échéant » est source d'insécurité juridique et doit être supprimée.

10. De manière générale, la CSL ne peut que s'inquiéter face à toute volonté d'affaiblir le pouvoir législatif pour renforcer le pouvoir réglementaire, au mépris de débats démocratiques.

A ce titre, la CSL se demande si cette proposition n'a pas pour but de sortir du domaine réservé à la loi certaines matières que le gouvernement entend réformer plus aisément par des règlements.

Pour justifier cette proposition, est invoquée une jurisprudence trop sévère du Conseil constitutionnel.

Pour contourner cette soi-disant sévérité nouvelle, il est proposé de réviser la Constitution.

Or ces derniers mois, bon nombre de projets de loi ont tenté de déléguer à des règlements d'exécution des points essentiels de la matière dans laquelle ils légiféraient : chèques-services accueil, paquet d'avenir, réforme des prestations familiales.

Ces tentatives ont été dénoncées par le Conseil d'Etat (et notre chambre professionnelle) et elles ont été redressées via amendements.

Ainsi notamment les montants des prestations concernées sont restés du domaine de la loi.

Pourquoi vouloir déroger à cette règle ? Si la volonté est réellement de faciliter l'adaptation des montants par exemple, il suffit alors que la loi fixe un montant minimal, pouvant être adapté à la hausse par une autre loi, voire un règlement grand-ducal.

10bis. Dans le même ordre d'idées, le projet de loi sur l'organisation judiciaire du Conseil d'État a également essayé d'exclure de tout contrôle juridictionnel la dispense de saisine du Conseil d'État pour les règlements grand-ducaux adoptés suivant la procédure d'urgence, urgence à apprécier par le Grand-Duc.

Or la loi actuelle prévoit que tous les règlements grand-ducaux doivent être soumis pour avis au Conseil d'État. Il peut y être fait exception cas d'urgence, mais alors cette dispense de saisine doit être contrôlée par la juridiction administrative, car elle doit rester exceptionnelle.

Dans son avis y relatif, notre Chambre professionnelle n'a guère approuvé cette proposition, à l'instar du Conseil d'Etat lui-même. L'absence de contrôle juridique ouvre grandement la porte à l'arbitraire et risque de mener à une multiplication grandissante des règlements grand-ducaux échappant à tout genre de contrôle vu leur urgence. En pratique, notre Chambre a aussi déploré

une certaine remise en cause de sa fonction consultative, alors que bien souvent des projets de règlement grand-ducaux lui soumis pour avis sont d'ores et déjà adoptés et publiés au Mémorial avant que la CSL ne puisse émettre son avis y relatif.

11. En outre, dans son avis du 21 octobre 2014 relatif au règlement grand-ducal définissant les critères de l'emploi approprié, le Conseil d'État avait exprimé ses plus vives réticences quant à la base légale invoquée pour le règlement grand-ducal en projet, et plus particulièrement l'article L.521-3 du Code du travail. En effet, le domaine du travail (article 11, paragraphe 5 de la Constitution), est une matière réservée à la loi formelle. Les règlements grand-ducaux pris en cette matière ne se conçoivent que dans le cadre prédéfini de l'article 32(3) de la Constitution, qui dispose que « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.»

Suivant l'arrêt n°108/13 de la Cour constitutionnelle du 29 novembre 2013, « 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 ». Le Conseil d'État estime que la formulation de l'article L.521-3 du Code du travail¹ ne semble plus répondre aux critères retenus par la Cour constitutionnelle en la matière.

Notre institution estime que l'analyse de la Cour constitutionnelle est celle qui permet de garantir le plus de sécurité juridique à tous les citoyens. Il n'y a donc pas lieu de la contourner.

12. Au vu des remarques ci-avant formulées, la Chambre des salariés ne peut pas marquer son accord à la proposition de loi soumise pour avis.

Luxembourg, le 16 février 2016

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.

¹ Art. L. 521-3 du Code du travail :

Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le salarié doit répondre aux conditions d'admission suivantes:

1. être chômeur involontaire;
2. être domicilié sur le territoire luxembourgeois au moment de la notification du licenciement dans le cadre d'une relation de travail à durée indéterminée et au plus tard six mois avant le terme du contrat dans le cadre d'une relation de travail à durée déterminée et y avoir perdu son dernier emploi, sans préjudice des règles applicables en vertu de la réglementation communautaire ou de conventions bilatérales ou multilatérales en vigueur;
3. être âgé de seize ans au moins et de soixante-quatre ans au plus;
4. être apte au travail, disponible pour le marché du travail et prêt à **accepter tout emploi approprié dont les critères sont fixés par règlement grand-ducal**, et ceci sans préjudice de l'application des dispositions des articles L. 551-1 à L. 552-3;
5. «(...)» (abrogé par la loi du 31 octobre 2012);
6. être inscrit comme demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement publics et avoir introduit une demande d'octroi d'indemnité de chômage complet;
7. remplir la condition de stage définie à l'article L. 521-6.»