

N° 3908²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1997-1998

PROJET DE REVISION

de l'article 33 de la Constitution

* * *

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

(28.11.1997)

La Commission se compose de: M. Luc FRIEDEN, Président-Rapporteur; MM. Jean ASSELBORN, François BILTGEN, Mme Lydie ERR, MM. Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Jean-Pierre KLEIN, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER, Mme Renée WAGENER et M. Lucien WEILER, Membres.

*

L'article 33 de la Constitution luxembourgeoise dispose actuellement que le Grand-Duc exerce seul le pouvoir exécutif. Une lecture superficielle de cet article et une méconnaissance de nos institutions ont conduit certains, notamment à l'étranger, à conclure que le système constitutionnel luxembourgeois était celui d'une monarchie absolue.

S'il est vrai que notamment les articles 32, 45 et 50 consacrent suffisamment les principes de la monarchie constitutionnelle et de la démocratie parlementaire, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime qu'il y a lieu d'ajuster le texte de l'article 33 pour éviter qu'il ne puisse prêter à confusion. Elle constate que le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 mai 1994 sur le projet de révision 3908 ayant trait à l'article 33 de la Constitution partage, quant au principe, ce point de vue.

Outre le souci de préciser le rôle du Grand-Duc au sein du pouvoir exécutif, la Commission des Institutions estime opportun de consacrer formellement, pour la première fois dans l'histoire de notre pays, la haute fonction que le Grand-Duc assume à la tête de l'Etat luxembourgeois. Sans modifier l'équilibre institutionnel et les principes arrêtés par la Constituante en 1919, la reconnaissance constitutionnelle de la fonction et du rôle du Grand-Duc dans notre texte constitutionnel consolide l'organisation de notre système institutionnel.

*

**I. LE GRAND-DUC, CLEF DE VOUTE DE NOTRE
SYSTEME INSTITUTIONNEL**

Le Grand-Duché de Luxembourg est une monarchie constitutionnelle. Cette définition résulte d'un certain nombre de dispositions constitutionnelles, au premier chef desquelles il y a lieu de citer l'article 32 de la Constitution, tel qu'il a été modifié en 1919, selon lequel la Nation est la source de la puissance souveraine. C'est devant les représentants de la Nation souveraine que le Grand-Duc, lors de son accession au trône prête le serment prévu à l'article 5 de la Constitution. Le Grand-Duc, en tant qu'organe de la puissance souveraine et conformément à l'article 32 de la Constitution, dispose des seuls pouvoirs que la Constitution et les lois lui confèrent.

En optant pour l'institution monarchique pour des raisons de stabilité intérieure et de relations extérieures, d'une part, en précisant le rôle du Grand-Duc au sein des pouvoirs législatif et exécutif, d'autre part, la Constituante a voulu faire du Grand-Duc la clef de voûte de tout le système institutionnel luxembourgeois.

Parmi les nombreuses prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, la Commission des Institutions voudrait rappeler ici celles qui, en pratique et dans le contexte de la révision constitutionnelle sur laquelle porte le présent rapport, sont les plus importantes: Le Grand-Duc participe au pouvoir législatif et il exerce le pouvoir exécutif par ses ministres qui sont politiquement responsables devant le Parlement.

A. Les attributions du Grand-Duc en matière législative

Le Grand-Duc a le droit d'initiative. C'est une prérogative qu'il exerce concurremment avec la Chambre des Députés. Ce droit se manifeste par le fait qu'il autorise le Gouvernement à déposer des projets de loi à la Chambre des Députés.

Lorsque la Chambre a voté un projet de loi, il appartient au Grand-Duc de le sanctionner, c'est-à-dire d'y marquer son accord.

Le vote de la Chambre est la condition indispensable de tout acte législatif. Celui-ci ne vient cependant à exister que par la volonté du chef de l'Etat qui s'exprime par la sanction. Il est donc conforme à la Constitution que les lois sont présentées au nom du Grand-Duc et qu'elles portent comme date celle de leur sanction et non pas celle de leur vote ou de leur publication au Mémorial.

L'article 34 de la Constitution fixe un délai de trois mois endéans lequel le Grand-Duc doit prendre et faire connaître sa décision. A défaut de sanction et de publication dans ce délai, la loi devient caduque.

B. Les attributions du Grand-Duc en matière exécutive

1. La promulgation des lois

L'article 34 de la Constitution dispose encore que le Grand-Duc promulgue les lois. La promulgation est l'acte par lequel le Grand-Duc atteste la teneur de la loi et en ordonne la publication et l'exécution. L'initiative et la sanction font participer le Grand-Duc à l'exercice de la fonction législative; la promulgation est un acte qui rentre dans les attributions du pouvoir exécutif. Elle exprime l'ordre de faire exécuter et observer la loi par tous ceux que la chose concerne.

2. Le droit de dissolution de la Chambre des Députés

Le régime parlementaire se caractérise entre autres par le fait que le pouvoir exécutif dispose à l'égard du Parlement du droit de dissolution. Au Luxembourg, l'article 74 de la Constitution stipule que le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés. Dans ce cas, de nouvelles élections législatives doivent avoir lieu dans les trois mois de la dissolution.

3. Le pouvoir réglementaire

Le pouvoir réglementaire consiste à édicter, en exécution de la loi, des mesures obligatoires et générales, ordinairement dans la forme du règlement grand-ducal.

Sur le plan constitutionnel, le législateur ne peut confier les mesures d'exécution de la loi ni au Gouvernement en Conseil, ni à un ministre ni à d'autres autorités. Il doit respecter les prérogatives que la Constitution confie au chef de l'Etat. Toute disposition contraire serait entachée d'inconstitutionnalité.

4. Les attributions du Grand-Duc en matière internationale

Dans les affaires internationales le Grand-Duc agit au nom de l'Etat. Il représente le pays à l'étranger et veille à la sauvegarde des intérêts de l'Etat et des ressortissants luxembourgeois. Il le fait notamment par l'intermédiaire des ambassadeurs. C'est lui qui fait les traités, conformément à l'article 37 de la Constitution.

C. L'unité du pouvoir exécutif et l'importance du contreseing ministériel

Le Grand-Duc ne peut agir seul. Tout acte de sa part qui a une valeur juridique requiert l'accord d'un ministre politiquement responsable devant le Parlement. Cette règle du contreseing ministériel résulte de l'article 45 de la Constitution selon lequel „les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable“.

Il y a lieu de noter que le contreseing ministériel existe tant dans les monarchies que dans les républiques. Il est pratiqué depuis l'Empire romain: c'est la *subscriptio* d'un chancelier ou référendaire au-dessous de la signature ou du sceau du monarque pour certifier ceux-ci et pour documenter que la décision n'est pas une manifestation arbitraire de pouvoir personnel.

Cette idée est restée jusqu'à nos jours. Les ministres endossent la responsabilité politique des actes du chef de l'Etat sous le contrôle du Parlement élu par le peuple souverain.

L'existence du contreseing ministériel ne permet toutefois pas de conclure à une division du pouvoir exécutif entre le Grand-Duc et le Gouvernement. Le Grand-Duc et ses ministres ne se situent pas dans une relation d'indépendance. Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement; il nomme et révoque les membres du Gouvernement. Les ministres ne statuent pas de manière autonome. Le pouvoir exécutif, à la différence du pouvoir législatif, est un et indivisible. La volonté qu'il exprime n'est pas divisible. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle partage à cet égard les observations du Conseil d'Etat exprimées dans son avis du 6 mai 1994. Afin de documenter, au-delà des dispositions générales de la Constitution relatives à la monarchie constitutionnelle (article 32), que le Grand-Duc exerce le pouvoir exécutif notamment dans le respect du contreseing ministériel, il est proposé de se rallier au texte proposé par le Conseil d'Etat selon lequel „le Grand-Duc exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays”.

*

II. LE ROLE DU CHEF DE L'ETAT EN REGIME PARLEMENTAIRE

L'analyse qui précède des fonctions du Grand-Duc au sein des pouvoirs législatif et exécutif combinée à un examen du rôle politique que joue le Grand-Duc dans la vie de nos institutions permet d'affirmer que le chef de l'Etat incarne la continuité de l'Etat et des institutions. C'est ce qui le distingue des autres organes de l'Etat. S'il est vrai que cette constatation est plus affirmée en monarchie où le chef de l'Etat n'est pas désigné à l'occasion d'élections périodiques, mais en vertu du principe héréditaire, elle s'applique également en république.

A cet égard, la Commission des Institutions voudrait relever trois fonctions qui, à côté des attributions formelles du Grand-Duc inscrites dans la Constitution, lui semblent au mieux caractériser le rôle du Grand-Duc dans la réalité politique luxembourgeoise.

Tout d'abord, il y a la fonction symbolique du Grand-Duc dans son action au Luxembourg et à l'étranger: le chef de l'Etat exprime l'identité du pays, il symbolise l'unité et la permanence de l'Etat au-delà des divisions politiques.

Il y a ensuite la fonction importante de gardien des institutions. Cette fonction est matériellement assurée par des dispositions constitutionnelles qui assurent au chef de l'Etat une permanence supérieure à celle des autres institutions et notamment du Parlement.

Il y a enfin la fonction d'arbitre: Dans des circonstances difficiles, le chef de l'Etat peut exercer son influence morale. De même, le pouvoir lui revient de choisir la personne qui doit assurer la présidence du Gouvernement. Evidemment, ce faisant, il doit faire en sorte que le Gouvernement puisse trouver un soutien parlementaire suffisant et donc respecter le choix du corps électoral.

Le Grand-Duc règne mais ne gouverne pas. Cette maxime du siècle dernier garde aujourd'hui toute sa valeur au Grand-Duché de Luxembourg. On peut s'étonner que ce rôle du chef de l'Etat n'ait pas trouvé sa place dans la Constitution luxembourgeoise. La raison est sans nul doute historique. Les systèmes constitutionnels de nos pays ont lentement évolué au cours de ce siècle de régimes où le chef de l'Etat disposait d'un pouvoir absolu vers des systèmes où le Parlement et le Gouvernement conçoivent et mettent en oeuvre une politique propre et où le chef de l'Etat, situé au-dessus de la mêlée politique, assure la continuité de l'Etat et de ses institutions. C'est ce qui explique que les Constitutions rédigées depuis la Seconde Guerre mondiale (comme celles de la France ou de l'Espagne), contrairement à celles émanant du dix-neuvième siècle (comme celles de la Belgique, des Pays-Bas ou du Luxembourg), consacrent le nouveau rôle du chef de l'Etat.

Au vu de ce qui précède, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, en sa majorité, propose à la Chambre, réunie en Constituante, d'adopter le texte suivant comme nouvel article 33 de la Constitution:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

L'article 33 de la Constitution se lira comme suit:

„Art. 33. Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.”

Luxembourg, le 28 novembre 1997.

Le Président-Rapporteur,
Luc FRIEDEN