



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de révision de la Constitution 5967

Projet de révision de l'article 34 de la Constitution

Date de dépôt : 03-12-2008

Date de l'avis du Conseil d'État : 09-12-2008

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
03-12-2008	Déposé	5967/00	<u>3</u>
05-12-2008	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (5.12.2008)	5967/01	<u>6</u>
09-12-2008	Avis du Conseil d'Etat (9.12.2008)	5967/02	<u>9</u>
10-12-2008	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	5967/03	<u>17</u>
19-02-2009	Avis de la Chambre de Commerce (19.2.2009)	5967/04	<u>24</u>
11-12-2008	Report du vote sur la proposition de loi N°4909 sur l'euthanasie et l'assistance au suicide	Document écrit de dépôt	<u>27</u>
31-12-2009	Publié au Mémorial A n°43 en page 586	5967	<u>29</u>

5967/00

N° 5967

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE REVISION

de l'article 34 de la Constitution

* * *

(Dépôt: le 3.12.2008)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (3.12.2008)	1
2) Texte du projet de révision de la Constitution	2
3) Exposé des motifs	2

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de révision de l'article 34 de la Constitution.

Palais de Luxembourg, le 3 décembre 2008

Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
Jean-Claude JUNCKER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE REVISION DE LA CONSTITUTION

L'article 34 de la Constitution est modifié comme suit:

„Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de révision constitutionnelle a pour objet de renforcer le fonctionnement démocratique des institutions de l'Etat et de préciser les compétences du Grand-Duc dans notre système de monarchie constitutionnelle.

D'après notre Constitution, tous les actes du Grand-Duc doivent être contresignés par un membre du Gouvernement, dans la mesure où le Chef de l'Etat bénéficie d'une irresponsabilité politique et que les ministres sont responsables de ces actes. Cette règle a pour objectif d'assurer que le monarque puisse rester en dehors et au-dessus du débat politique.

Dans le cadre de la procédure législative, le Grand-Duc, outre de disposer d'un pouvoir d'initiative, intervient plus particulièrement après le vote définitif de la Chambre des Députés sur un projet ou une proposition de loi, en sanctionnant et en promulguant le texte ainsi adopté. Par la sanction, le Grand-Duc marque son consentement au texte adopté par le Parlement. La sanction fait partie des attributions législatives du Grand-Duc. En promulguant la loi, le Grand-Duc, avec le contreseing ministériel, ordonne la publication et l'application de la loi. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de veiller à l'exécution des lois.

La sanction de la loi peut être interprétée dans le sens que le Grand-Duc devrait manifester son consentement au contenu de la loi, de la même manière que le fait la Chambre des Députés. Or, en monarchie constitutionnelle, le Chef de l'Etat, de par son statut et de son rôle, mais aussi de son irresponsabilité politique, ne peut exprimer ses opinions au risque d'être mêlé aux débats partisans. Le Grand-Duc doit en toutes circonstances être le garant de l'unité nationale. Afin d'éviter que le Grand-Duc ne puisse être amené à donner son consentement à un texte de loi adopté par une majorité parlementaire alors qu'il désapprouve en tout ou en partie son contenu, et face à l'impossibilité du Grand-Duc de participer au débat politique, il est proposé d'enlever du texte constitutionnel la sanction grand-ducale de la loi.

En démocratie parlementaire, tant le Grand-Duc que le Gouvernement doivent exécuter et faire observer les lois votées par le Parlement élu au suffrage universel. Par conséquent, le Grand-Duc, avec le contreseing d'un ministre responsable, continuera à promulguer par sa signature les textes de loi adoptés par le Parlement. Il est tenu de signer endéans le délai prévu à cet effet par la Constitution.

Le texte ainsi modifié modernise notre Constitution dans un sens plus proche de la pratique constitutionnelle de notre pays.

5967/01

N° 5967¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE REVISION**de l'article 34 de la Constitution**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(5.12.2008)

Par dépêche du 3 décembre 2008, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet spécifié à l'intitulé.

Aux termes de l'exposé des motifs qui l'accompagne, ledit projet a pour but de modifier l'article 34 de la Constitution dans le sens d'y „*préciser les compétences du Grand-Duc dans notre système de monarchie constitutionnelle*“, renforçant ainsi „*le fonctionnement démocratique des institutions de l'Etat*“.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve la modification proposée par le gouvernement, aussi bien en ce qui concerne la forme que pour ce qui est du fond, alors qu'elle évite au Grand-Duché une crise constitutionnelle en adaptant la Loi Fondamentale à la pratique constitutionnelle de notre pays, comme l'explique in fine l'exposé des motifs. Par les temps qui courent, une telle crise est en effet la dernière chose que notre pays puisse se permettre.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 5 décembre 2008.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5967/02

N° 5967²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE REVISION**de l'article 34 de la Constitution**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(9.12.2008)

Par dépêche du 3 décembre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de révision de l'article 34 de la Constitution qu'il a élaboré. Au texte du projet de révision proprement dit était joint un exposé des motifs.

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat en date du 3 décembre 2008, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'Etat.

*

L'article 34 de la Constitution en vigueur est libellé comme suit:

„**Art. 34.** Le Grand-Duc sanctionne et promulgue les lois. Il fait connaître sa résolution dans les trois mois du vote de la Chambre.“

Le projet de révision sous examen prévoit de modifier cet article en vue de limiter désormais la prérogative grand-ducale à la seule promulgation des lois. Il accorde un délai de trois mois pour ce faire.

En substance, le projet de révision vise donc à ôter au Grand-Duc l'une de ses prérogatives constitutionnelles qui est sa participation à la fonction législative.

Quant à la genèse des dispositions de l'article 34, la première phrase est empruntée à la Constitution belge de 1831. Le Constituant belge de l'époque admettait un partage de l'exercice de la puissance souveraine entre le monarque et les représentants de la Nation qui conférait au Roi une participation active à la fonction législative comparable à celle des autres branches de la puissance législative; „ce consentement est donné par la sanction, qui dépend de sa libre volonté et dont le défaut emporte ainsi une espèce de droit de veto“¹.

A compter de son introduction dans notre première Constitution démocratique, la première phrase de l'article 34 est restée inchangée. Le délai réservé au (Roi) Grand-Duc pour faire connaître sa résolution, qui n'était pas prévu dans la Constitution belge et qui a été ajouté par le Constituant luxembourgeois en 1848, a par contre subi des changements successifs. Ce délai était de *3 mois* en 1848. Selon la Constitution de 1856, le Roi Grand-Duc faisait connaître „*le plus tôt possible* à l'Assemblée des Etats s'il approuve ou non le projet de loi voté par elle“. En 1868, le Constituant est revenu à un délai déterminé, fixé à *6 mois*. Celui-ci a été ramené à *3 mois* lors de la révision de l'article 34, le 6 mai 1948.

Depuis l'inscription de la sanction grand-ducale des lois dans la Constitution de 1848, nos institutions ont évolué à partir d'un contexte constitutionnel, fortement marqué au début par le principe monarchique, vers une démocratie parlementaire, sans que la rédaction de la Constitution ait toujours suivi. Nonobstant les révisions régulières que notre Charte fondamentale a subies et dont la cadence s'est d'ailleurs fortement accélérée depuis l'allègement de la procédure de modification de l'article 114

¹ Cf. Le Conseil d'Etat, Gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006, p. 149 et Constitution belge de 1831, Pasinomie belge, 1831.

en 2003, l'écart entre la Constitution écrite et la façon de fonctionner des institutions n'a cessé de se creuser. „Il y a [dans notre Constitution] des articles qui, à lire isolément, donnent une impression tout à fait fausse.“²

D'autres dispositions de la Constitution concernant le rôle institutionnel du Grand-Duc ont été modifiées pour partie, et font aujourd'hui apparaître les fonctions du monarque dans une lumière qui s'écarte des vues qui ont guidé les constituants de la première moitié du 19^e siècle. Lors de la rédaction de la Constitution de 1868, „on s'est efforcé de traduire la théorie démocratique d'une façon ne heurtant guère et épargnant plutôt l'idéal monarchique ... ce qui se répercutait sensiblement sur la terminologie employée. La clarté des dispositions constitutionnelles de 1868 peut en avoir souffert quelque peu; ...“³. Le Conseil d'Etat considère qu'une lecture actuelle de l'article 34 de la Constitution ne peut pas se faire exclusivement au regard de la lettre de ce texte ou de la teneur et de l'esprit de la Constitution telle qu'elle a été adoptée en 1868. Il y a lieu de tenir compte de la pratique constitutionnelle dans laquelle le rôle du Grand-Duc, dans le processus législatif, est devenu purement formel, y compris en ce qui concerne l'acte de sanction-promulgation. Il convient surtout de lire l'article 34 dans le contexte d'une série de révisions constitutionnelles importantes intervenues depuis un siècle qui soulignent que l'acte de sanction n'est plus l'expression d'un pouvoir réel du Grand-Duc quant à l'approbation de la substance d'une loi votée par la Chambre. Le Conseil d'Etat voudrait en particulier relever la révision constitutionnelle du 15 mai 1919 qui consacre, à l'article 32, le principe de la souveraineté nationale, et la révision constitutionnelle du 21 mai 1948 qui place le Luxembourg sous le régime de la démocratie parlementaire. Enfin, depuis sa révision en 1998, l'article 33 désigne le Grand-Duc comme „chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale“, texte que l'exposé des motifs du projet de révision rend très improprement par les mots: „Le Grand-Duc doit en toutes circonstances être le garant de l'unité nationale“. Du moment que la souveraineté réside dans la Nation, représentée par la Chambre des députés, le rôle du Grand-Duc comme organe de la fonction législative s'est naturellement effacé au bénéfice du pouvoir du Parlement. Et, dans la mesure où il symbolise l'unité nationale, son intervention dans le processus politique d'élaboration des lois ne saurait être dans l'esprit de la Constitution que symbolique et formelle.

Les auteurs de l'ouvrage paru à l'occasion du 150^e anniversaire du Conseil d'Etat („Le Conseil d'Etat, Gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“) s'étaient interrogés, dans le cadre de la partie III „Essai sur une refonte de la Constitution“, sur l'agencement à réserver à l'avenir aux prérogatives conférées par la Constitution au Grand-Duc en relation avec l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. A la question si en matière législative il faut continuer à prévoir un rôle actif du chef de l'Etat, ils ont répondu que la sanction grand-ducale des lois aurait avantage à être abandonnée au profit d'une limitation du rôle du Grand-Duc consistant „à contrôler si les formes et les procédures suivies par un texte voté par le Parlement répondent aux prescriptions constitutionnelles, légales et réglementaires relevantes“⁴.

Le Luxembourg partage avec les autres monarchies européennes une tradition constitutionnelle qui, nonobstant l'évolution des institutions politiques et le renforcement du principe parlementaire, maintient formellement l'intervention du monarque dans la formation de la volonté législative, même si en principe il est admis que les décisions du Parlement sont simplement entérinées. „... la sanction est une caractéristique des régimes monarchiques qui connaissent une disjonction entre l'élaboration de la teneur des lois, dévolue au Parlement, et l'acte de législation proprement dit, dévolu au Chef d'Etat“⁵. Seule la Constitution suédoise s'écarte de ce modèle; elle ne prévoit pas de sanction royale des lois, mais dispose en son article 19 que „Le Gouvernement promulgue sans délai les lois qui ont été adoptées“. En Belgique par contre, selon l'article 109 de la Constitution, „le Roi sanctionne et promulgue les lois“. La même solution se retrouve avec des libellés différents dans les Constitutions néerlandaise (art. 87(2)), danoise (art. 22), espagnole (art. 91), monégasque (art. 66) et norvégienne (art. 77). Seules les Constitutions danoise et espagnole prévoient pour ce faire un délai de respectivement trente et quinze jours.

2 Georges Margue, „La Constitution: fiction et réalité“, Feuille de liaison de la Conférence St-Yves, No 72, mars 1989, p. 11.

3 Alphonse Huss, „La Constitution dans la perspective historique“, Feuille de liaison de la Conférence St-Yves, No 72, mars 1989, pp. 4 et 5.

4 Le Conseil d'Etat, Gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006, p. 700.

5 Pierre Pescatore, Introduction à la science du droit, p. 134.

Quant à l'essence de la modification projetée, le Conseil d'Etat estime à la lumière des développements qui précèdent que celle-ci fera mieux concorder l'article 34 avec d'autres principes constitutionnels sur la souveraineté et le rôle du Grand-Duc dans le jeu institutionnel. Dorénavant, il appartiendra aux seuls représentants élus s'exprimant au nom de la Nation souveraine d'assumer le pouvoir législatif.

Devant la toile de fond de l'évolution historique de notre Constitution, le projet de révision sous examen apparaît par conséquent comme un effort, certes isolé, mais important, pour rapprocher la „Constitution écrite“ de la „Constitution vécue“.

*

En vue de cerner la portée de la modification projetée, le Conseil d'Etat entend situer la fonction législative dans le cadre juridique fixé à nos institutions et analyser son *modus operandi*.

La loi est la manifestation par excellence de la souveraineté, à la fois norme supérieure dans l'ordre juridique national et expression de la volonté de la Nation, qui est le siège de la souveraineté, et pour le compte de laquelle agit la Chambre des députés (cf. articles 32(1) et 50 de la Constitution). L'article 32(1) attribue au Grand-Duc l'exercice de la puissance souveraine, mais celle-ci s'exerce dans le respect de la Constitution et des lois.

L'adoption d'une loi requiert le concours d'une pluralité d'organes de l'Etat, conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution qui désignent à cet effet d'abord le Grand-Duc et la Chambre des députés, mais évoquent aussi le rôle du Gouvernement et du Conseil d'Etat. D'après Pierre Pescatore, la nature de la loi „est la manifestation de la souveraineté de l'Etat par les organes qui sont investis de former et d'exprimer la volonté suprême ... Le caractère monarchique de la loi est traditionnel, alors que la pénétration de la loi par l'influence et le contrôle démocratique, qui prend son origine à la Révolution française est définitivement établie dans notre pays à partir de la Constitution de 1848, sauf la parenthèse de 1856. La révision de 1919 a consolidé le caractère démocratique de la loi, sans ajouter toutefois rien à la plénitude des pouvoirs parlementaires qui était acquise dès 1848 et rétablie pour l'essentiel en 1868.“⁶

En considérant la loi comme un acte formel, l'intervention de la Chambre des députés apparaît comme limitée aux termes de l'article 46 de la Constitution à la prérogative de donner son assentiment, suggérant que le siège du pouvoir législatif serait ailleurs. Sous un angle de vue formel, le pouvoir législatif apparaît donc comme étant le propre du Grand-Duc qui l'exerce avec le concours de la Chambre. „Juridiquement, le législateur véritable est le souverain et la loi vient à exister par l'effet de la sanction; mais n'est-il pas vrai que d'un point de vue politique le législateur effectif est le Parlement et que le moment décisif de la procédure législative est représenté par le vote de la loi?“⁷.

La réponse à la question où se trouve le siège effectif du pouvoir législatif doit être déduite de la loi comme acte substantiel. En effet, d'autres dispositions de la Constitution relatives à la formation de la volonté législative montrent que, sous cet angle de vue, la loi apparaît comme étant l'œuvre de la Chambre des députés qui non seulement partage avec le Grand-Duc l'initiative législative en vertu de l'article 47, mais qui a encore en vertu de l'article 66 le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés, pouvoir discrétionnaire que ni le Grand-Duc, ni le Gouvernement ne possèdent. Comme par ailleurs le contenu et la forme sont finalement arrêtés par les députés, la Chambre a pour compétence essentielle de déterminer de façon discrétionnaire et définitive la teneur de la loi. Le contrôle de constitutionnalité de l'article 95^{ter} ne saurait altérer cette compétence en raison de la liberté laissée par la Constitution, alors que la Cour constitutionnelle n'a pas la compétence d'annuler la loi déclarée inconstitutionnelle ou d'en imposer une modification.

L'intervention du Conseil d'Etat dans la procédure législative a une portée essentiellement consultative et à la limite suspensive (articles 83^{bis} et 59). Le rôle du Gouvernement se confine à son association à l'initiative législative du Grand-Duc, à la possibilité d'orienter et de conseiller la Chambre au cours du processus législatif et au contreseing ministériel de l'acte grand-ducal de sanction et de promulgation.

6 Pierre Pescatore, „Essai sur la notion de la loi“, in: Livre jubilaire du Conseil d'Etat publié à l'occasion du centième anniversaire de sa création, 1957, pp. 381 et 382.

7 Op. cit., p. 392.

Sous l'angle de vue de la loi comme acte substantiel, le pouvoir prééminent que détient formellement le Grand-Duc dans l'exercice de la fonction législative apparaît comme étant limité tant par la teneur définitive que la Chambre des députés a donnée à la loi que par le contreseing ministériel faisant endosser aux membres du Gouvernement signataires la responsabilité politique de la sanction-promulgation vis-à-vis du Parlement.

Pratiquement, la double prérogative grand-ducale de l'article 34 de sanctionner et de promulguer les lois se manifeste sous la forme d'une seule et même signature. „... Le fait que dans la pratique la sanction, exercice d'une attribution législative du Grand-Duc, se confond avec la promulgation, exercice d'une attribution exécutive, ne change rien à la distinction fondamentale qu'il y a lieu d'établir entre ces deux attributions. L'apposition par le Grand-Duc sous la prescription votée par la Chambre, revêtue de la formule de promulgation, est en fait l'expression d'une double manifestation de la volonté qu'on pourrait théoriquement imaginer dans des actes séparés.“⁸

*

La suppression de la sanction grand-ducale confirmera la plénitude de la fonction législative revenant au Parlement. Dans ces conditions, l'article 46 de la Constitution ne décrira plus que de manière incomplète la prérogative de la Chambre, car celle-ci ne donnera plus seulement son assentiment aux lois qui, jusqu'à présent, ont dû être revêtues de la sanction formelle du Grand-Duc pour venir à exister. Ce sera désormais la Chambre et elle seule qui détiendra le pouvoir législatif.

Aussi la modification de l'article 34 doit-elle aller de pair au moins avec une adaptation parallèle de l'article 46.

La promulgation des lois est censée rester acquise au Grand-Duc qui, conformément à l'interprétation courante de cette prérogative, exerce celle-ci en sa qualité de détenteur du pouvoir exécutif.

La portée de la notion de promulgation varie selon les auteurs. „La promulgation est la constatation authentique de la genèse régulière de la loi, de son existence comme telle et de sa teneur.“⁹ D'autres auteurs voient dans la promulgation non seulement le constat de l'authenticité de la loi, mais considèrent en outre que celle-ci donne à la loi sa force exécutoire¹⁰. Dans un arrêt du 14 février 1928, la Cour supérieure de justice a retenu que „... la promulgation est l'acte par lequel le Chef d'Etat atteste au corps social l'existence de la loi et en ordonne l'exécution; ...“¹¹.

Selon la formule figurant *in fine* des lois: „Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée par tous ceux que la chose concerne“, la promulgation apparaît comme une compétence liée du pouvoir exécutif de porter à la connaissance du public l'existence de la loi, tout en donnant l'ordre aux autorités publiques de la publier, de l'observer et de la faire observer.

Dans la mesure où promulguer une loi signifie en outre constater l'existence de la loi et sa teneur, l'autorité de promulgation pourrait se voir confrontée à une non-conformité formelle de la loi, due par exemple à l'omission d'une exigence procédurale majeure prévue pour son adoption. Le Grand-Duc serait-il dès lors tenu de contrôler la régularité de l'existence de la loi soumise à sa signature¹²? Serait-il en outre en droit et, dans l'affirmative, avec quelle conséquence, de refuser la promulgation en attendant que l'erreur soit redressée?

Dans les pays européens dont la constitution ne connaît pas de sanction du monarque ou du président élu, et qui se contentent de la promulgation par le chef de l'Etat des lois adoptées par le Parlement, il n'y a pas de tendance claire permettant d'orienter la réponse. Certaines lois fondamentales limitent la portée de la signature du chef de l'Etat à la compétence de rendre exécutoire la loi votée. C'est le cas des Constitutions suédoise (art. 19), autrichienne (art. 47), bulgare (art. 88). D'autres constitutions accordent à l'autorité de promulgation le droit de renvoyer au Parlement (normalement avec un avis motivé) les lois auxquelles elles refusent le suivi. Dans certains cas, le refus de promulgation déclenche de plein droit l'obligation de procéder à une consultation populaire (cf. Constitutions islandaise, – art. 26, ou lettonne, – art. 72).

8 Pierre Majerus, L'Etat luxembourgeois, 1990, p. 151.

9 Pierre Pescatore, Introduction à la science du droit, p. 135.

10 Cf. Robert Wilkin, Dictionnaire de droit public, 1962, p. 336.

11 Cour d'appel, 14 février 1928, Pas. 11, pp. 389 et 390.

12 Cf. note en bas de page No 4.

La promulgation des lois, comme un acte du pouvoir exécutif, fait que ce dernier est lié par la décision du pouvoir législatif. Par ailleurs, en tant que disposition du Grand-Duc au sens de l'article 45 de la Constitution, elle est assortie du contreseing ministériel, en faisant assumer au Gouvernement la responsabilité politique vis-à-vis de la Chambre. Au regard du nouveau libellé de l'article 34, il n'est pas prévu d'assortir la promulgation d'un droit de contrôle de la loi votée quant à la régularité de son existence et de sa teneur. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette façon de voir.

De nombreuses constitutions européennes omettent d'assortir la promulgation d'un délai endéans lequel l'exécution de la loi doit avoir été ordonnée. La tradition constitutionnelle luxembourgeoise n'a pas suivi cette voie. En effet, la prérogative grand-ducale de l'article 34 a toujours été assortie d'un délai plus ou moins contraignant. Si le Constituant a donc jusqu'ici entendu prévoir un délai pour procéder à la sanction-promulgation, rien ne justifierait l'abandon de ce principe dans l'hypothèse où l'intervention du Grand-Duc se limitera désormais à la seule promulgation. Le Conseil d'Etat est d'avis que, tout au contraire, en accord avec le projet de révision, le respect de la loi, expression de la volonté souveraine, par le pouvoir chargé d'en assurer l'exécution plaide en faveur de la fixation dans la Constitution d'un délai déterminé pour la promulgation des lois. Parce qu'il partage à cet égard la volonté des pères de la Constitution de 1848 qui voulaient éviter *a priori* que „les lois votées par la Chambre soient indéfiniment tenues en suspens, et qu'une résolution prise dans les trois mois fasse cesser toute incertitude à cet égard“,¹³ il estime que du moment que l'intervention du Grand-Duc se limite à la promulgation, il suffira d'un délai bien plus court que celui inscrit actuellement à l'article 34. En renvoyant aux Constitutions danoise et espagnole, il propose de fixer ce délai à trente jours.

Au regard des dispositions constitutionnelles actuelles, le défaut de sanction de la loi dans le délai imparti par l'article 34 entraîne la caducité de toute la procédure législative. Et, le Conseil d'Etat de retenir dans son avis du 1er mai 1914 que non seulement la sanction grand-ducale doit intervenir dans le délai de l'article 34, mais que ce délai doit en plus être respecté pour la publication de la loi sanctionnée, car le Grand-Duc „fait connaître sa résolution“ endéans ledit délai.¹⁴

En sera-t-il encore de même lorsque l'intervention du Grand-Duc se limitera à la seule promulgation? Le Conseil d'Etat estime que non, car à l'avenir la loi devra son existence au seul vote parlementaire. La promulgation ne constitue pas une condition de l'existence de la loi, sa nature étant uniquement de rendre la loi exécutoire en en attestant l'existence et en en ordonnant l'exécution.

Selon le Conseil d'Etat, la promulgation s'avère donc une compétence liée relevant du pouvoir exécutif du Grand-Duc qui oblige celui-ci aux termes de l'article 5 de la Constitution.

Dans le contexte constitutionnel actuel, l'acte législatif est formellement le fait du Grand-Duc. Il n'en est que naturel que la loi devenue formellement effective sous l'effet de la sanction grand-ducale porte la date de la signature grand-ducale. En cas d'abandon de cette sanction, il pourrait être argué que la loi doit désormais porter la date de son adoption par la Chambre des députés. Or, en présence de l'article 59 de la Constitution, la loi ne deviendra pas effective par le premier vote, mais elle viendra seulement à exister soit au moment où la Chambre et le Conseil d'Etat auront été d'accord avec la dispense du second vote constitutionnel, soit, en cas de refus de la dispense, au moment où le second vote sera intervenu. Au regard des difficultés pratiques inhérentes à cette situation, le Conseil d'Etat ne voit pas d'objections à retenir comme date de la loi une date ultérieure à l'aboutissement de la procédure législative proprement dite, qui pourra être celle de l'apposition de la signature-promulgation du Grand-Duc.

Quant à l'application dans le temps du nouveau contenu de l'article 34, il paraît utile de rappeler que les révisions constitutionnelles sont adoptées dans les formes de la loi ordinaire, sauf les règles spéciales de votation prévues par l'article 114 de la Constitution. Il en résulte que la révision de l'article 34 devra, après son deuxième vote par la Chambre dans les conditions de majorité qualifiée prévues audit article 114 et sans préjudice de la possibilité de remplacer le deuxième vote parlementaire par un référendum, être soumise à la signature du Grand-Duc qui procédera à la sanction et à la promulgation de la loi de révision avant que celle-ci ne soit publiée au Mémorial et sorte ses effets dans le délai légal. Ce n'est qu'à partir de ce moment que s'appliquera la nouvelle règle constitutionnelle, selon laquelle la signature du Grand-Duc ne vaudra plus que promulgation des lois votées par la

13 (Lucien Richard.) La Constitution de 1848, ses travaux préparatoires dans la commission des Quinze, la section centrale et les séances des Etats, par un des survivants de l'assemblée constituante, 1894, p. 39.

14 Pierre Majerus, L'Etat luxembourgeois, 1977, p. 171.

Chambre. Les lois soumises à la signature avant cette date feront l'objet d'une sanction-promulgation et d'une publication au Mémorial dans les trois mois après avoir été votées par la Chambre. Les lois soumises à la signature à partir de cette date devront être promulguées dans les trente jours qui suivent leur vote par la Chambre.

Etant donné que le projet de révision se présente comme une nouvelle étape permettant de mieux aligner les dispositions formelles de la Constitution aux exigences d'une démocratie parlementaire explicitement voulue par le Constituant aux termes de l'article 51 de notre Charte fondamentale, le Conseil d'Etat ne s'y oppose pas. Toutefois, il aurait préféré, à la manière retenue par le Gouvernement de procéder dans la précipitation à la révision d'un aspect très ponctuel de la faiblesse séculaire fondamentale de notre Loi suprême, une démarche plus circonspecte incluant l'ensemble de la problématique évoquée. Dans la mesure où à un stade ultérieur l'intérêt se manifesterait de procéder à une actualisation de notre Constitution, la révision sous revue devra, le cas échéant, être reconsidérée.

Sous la réserve expresse de l'observation qui précède, le Conseil d'Etat marque son accord avec la révision en question. Il estime pourtant que la modification ne devra pas seulement porter sur l'article 34, mais intégrer au moins une adaptation de l'article 46. Il propose de libeller comme suit le nouveau contenu de ces deux articles:

„Art. 34. Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trente jours du vote de la Chambre.

Art. 46. Les lois sont adoptées par la Chambre des députés.“

L'ajout de la modification de l'article 46 requiert par ailleurs une adaptation conséquente de l'intitulé du projet de révision qui devra être libellé comme suit:

„Projet de révision des articles 34 et 46 de la Constitution“.

*

En guise d'observation finale, le Conseil d'Etat voudrait faire part de son inquiétude suscitée par l'attitude des institutions face à la Constitution. Tout en comprenant le souci du pouvoir politique de doter le Grand-Duché d'instruments juridiques flexibles qui s'adaptent sans difficultés aux changements de l'environnement national et international, il se doit pourtant de relever que la Constitution aura été modifiée au moment de l'aboutissement de la procédure de révision en cours non moins de dix fois depuis que la procédure de révision prévue à son article 114 a été allégée fin 2003. Il en résultera inexorablement une banalisation des révisions constitutionnelles. Cette tendance va au détriment de la stabilité de la Constitution qui cède trop facilement aux besoins passagers et momentanés de la politique. Cette évolution mettra à la longue en cause la rigidité, garantie pourtant essentielle à la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires. Il importe aux yeux du Conseil d'Etat de ne pas perdre de vue cet aspect dans le contexte d'une refonte future de notre Charte fondamentale.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 décembre 2008.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5967/03

N° 5967³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE REVISION

de l'article 34 de la Constitution

* * *

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

(10.12.2008)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; MM. Alex BODRY, Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Colette FLESCH, MM. Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Roger NEGRI, Patrick SANTER et Marcel SAUBER, Membres.

*

I. PROCEDURE DE REVISION

Le projet de révision de l'article 34 de la Constitution a été déposé à la Chambre des Députés le 3 décembre 2008 par le Premier Ministre, Ministre d'Etat.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné dans sa réunion du 4 décembre 2008 la question de l'opportunité d'une révision de l'article 34 de la Constitution.

Après avoir entendu les explications du Ministre de la Justice, elle s'est ralliée unanimement à la proposition du Gouvernement de réviser l'article 34 de la Constitution.

Dans la même réunion, elle a désigné comme rapporteur M. Paul-Henri Meyers.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics a rendu son avis sur le projet de révision 5967 en date du 5 décembre 2008.

L'avis du Conseil d'Etat date du 9 décembre 2008.

Dans sa réunion du 10 décembre 2008, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné l'avis du Conseil d'Etat, et elle a approuvé unanimement le rapport et le texte du projet de révision de l'article 34 de la Constitution à soumettre au vote de la Chambre des Députés.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES**1. Le texte en vigueur, son évolution, son interprétation**

L'article 34 de la Constitution luxembourgeoise a la teneur suivante:

„Le Grand-Duc sanctionne et promulgue les lois. Il fait connaître sa résolution dans les trois mois du vote de la Chambre.“

Ce texte, repris de la Constitution belge de 1831 et inscrit dans les mêmes termes dans la Constitution luxembourgeoise de 1848, a connu une première modification dans la Constitution de 1856, imposée au pays par le Roi Grand-Duc Guillaume III. Cette Constitution a renforcé les pouvoirs du Chef de l'Etat. L'article 34 prévoyait que: *„Le Roi Grand-Duc sanctionne et promulgue les lois; il fait connaître le plus tôt possible à l'Assemblée des Etats s'il approuve ou non le projet de loi voté par elle“*.

L'Assemblée constituante de 1868, revenant dans une très large mesure aux dispositions inscrites dans la Constitution de 1848, reprit le texte de l'article 34 dans sa formulation de 1848, mais en réser-

vant au Roi Grand-Duc un délai de six mois pour faire connaître sa résolution sur les textes de lois votés par la Chambre des Députés.

Dans le cadre de la révision constitutionnelle du 28 avril 1948, le délai de six mois à été ramené à trois, rétablissant ainsi textuellement la disposition de l'article 34 tel qu'il avait été inscrit dans la Constitution du 9 juillet 1848.

Mise à part l'incartade de 1856, aucun souverain luxembourgeois n'a freiné ou empêché, depuis 1868, la procédure législative, soit en refusant de sanctionner ou de promulguer un texte de loi voté par la Chambre des Députés, soit en restant inactif dans les trois mois suivant ce vote.

La sanction et la promulgation des lois votées par la Chambre des Députés sont devenues un procédé „automatique“¹, au point que la doctrine „considère généralement que le refus de sanction ... relève des questions d'école“².

Dans le livre jubilaire édité en 2006³, les auteurs écrivent qu'„il est généralement admis que, même si le texte de la Constitution est resté inchangé, cette prérogative du Grand-Duc n'a plus qu'un caractère formel“. Le Conseil d'Etat cite la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)⁴: „Dans la plupart des monarchies contemporaines les pouvoirs dévolus au monarque dans le texte de la Constitution sont réinterprétés de façon à ce que l'autorité attribuée au monarque soit comprise comme un octroi d'autorité au Gouvernement. Selon le texte constitutionnel, le monarque participe à l'élaboration des lois, et le texte constitutionnel qui confère cette autorité au monarque est inchangé. Cependant, la fonction du monarque – surtout la nécessité de la sanction royale pour les projets de loi adoptés par la majorité du parlement – est considérée comme une formalité. L'assentiment du monarque est obligatoire s'il est recommandé par le gouvernement dans le cadre d'un régime parlementaire“.

Dans ses développements en relation avec l'article 34, les mêmes auteurs relèvent dans le même ouvrage que lors de la révision de la Constitution en 1919, le Constituant avait pris soin d'interpréter les pouvoirs dévolus par la Constitution au Grand-Duc de la manière suivante:

„D'après le texte formel de la Constitution, la Couronne n'enfreint pas ses pouvoirs si elle ne manifeste pas sa résolution avant les six mois révolus. Mais il n'a pas le moindre doute que la Couronne, ne pouvant pas être rendue responsable ni des actes qu'elle pose, ni de ceux qu'elle ne pose pas, n'engage pas sa responsabilité en usant du délai de six mois imparti par l'article 34 de la Constitution, mais celle de ses conseillers responsables est engagée. Il est donc clair que la Couronne n'a le droit de refuser sa signature, aussi longtemps que ses conseillers responsables sont d'accord avec elle et qu'ils en assument la responsabilité [...]. Si la Couronne voulait assumer la responsabilité pour ses actes, ce serait une violation flagrante de la Constitution, qui n'admet pas la responsabilité de la Couronne. On peut dire que malgré le texte clair et formel, qui ne semble laisser aucune équivoque, le Grand-Duc n'a pas six mois pour faire connaître sa volonté, il a seulement ce droit si les conseillers entendent couvrir sa responsabilité.“⁵

Les réflexions et conclusions du Constituant de 1919 restent d'actualité.

Le refus direct ou indirect du Chef de l'Etat, de sanctionner ou de promulguer un texte voté par la Chambre des Députés et contresigné par les membres du Gouvernement responsables en vertu de l'article 45 de la Constitution, le met en conflit, tant avec la Chambre des Députés, qu'avec les membres du Gouvernement. On peut parler d'une crise institutionnelle grave qui doit trouver une solution urgente en accord avec toutes les institutions concernées.

2. Les objectifs de la révision

L'article 34 de la Constitution réserve au Grand-Duc deux attributions: la sanction et la promulgation des lois.

1 Pierre Wigny: Droit constitutionnel, Bruylant 1952, tome 2, page 618, No 463

2 Francis Delpérée: Droit constitutionnel, Larcier 1988, tome II, page 348, No 518

3 Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux. Luxembourg 2006, pages 150 et 151

4 Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis No 227/2002, doc. CDL_AD (2002) 32

5 La Révision de la Constitution; Compte-rendu de la Chambre des Députés, sess. ord. 1912-1913, vol. 3, Annexes. A signaler que le terme „conseiller de la Couronne“ n'est plus en usage dans le texte constitutionnel depuis la révision de l'article 45, le 13 juin 1989, qui y substitua le terme „membre du Gouvernement“.

La sanction d'une loi est l'acte par lequel le Grand-Duc marque son accord avec le texte voté par la Chambre des Députés. Il exerce ce droit en apposant sa signature sur un document reproduisant en termes identiques la loi votée par la Chambre. Le Grand-Duc participe ainsi à l'exercice de la fonction législative.

La promulgation est l'acte par lequel le Chef de l'Etat authentifie le texte voté par la Chambre et le rend exécutoire. Il ordonne l'application de la loi et sa publication au Mémorial „*pour être exécuté et observé par tous ceux que la chose concerne*“.

„Promulguer la loi est un droit du Chef de l'Etat, mais aussi un devoir. Il ne pourrait tenir en échec les décisions du pouvoir législatif en négligeant ou en refusant de les promulguer. Sa compétence est liée. La promulgation et la publication suivent automatiquement le vote d'un projet par les Chambres.“⁶

En fait, la sanction, exercice d'une attribution législative, et la promulgation, exercice d'une attribution exécutive, sont exercées conjointement et se confondent dans l'apposition d'une seule signature par le Grand-Duc sous le texte de loi voté par la Chambre des Députés et contresigné par un, par plusieurs ou par tous les membres du Gouvernement. Cette double manifestation de volonté peut valablement se concrétiser dans deux actes séparés.

Dans le projet de révision de l'article 34, déposé à la Chambre des Députés le 3 décembre 2008, il est proposé de supprimer la prérogative du Chef de l'Etat de sanctionner les lois votées par la Chambre des Députés. Pour les auteurs du projet de révision „*la sanction de la loi peut être interprétée dans le sens que le Grand-Duc devrait manifester son consentement au contenu de la loi, de la même manière que le fait la Chambre des Députés. Or, en monarchie constitutionnelle, le Chef de l'Etat, de par son statut et de son rôle, mais aussi de son irresponsabilité politique, ne peut exprimer ses opinions au risque d'être mêlé aux débats partisans. Le Grand-Duc doit en toutes circonstances être le garant de l'unité nationale. Afin d'éviter que le Grand-Duc ne puisse être amené à donner son consentement à un texte de loi adopté par une majorité parlementaire alors qu'il désapprouve en tout ou en partie son contenu, et face à l'impossibilité du Grand-Duc de participer au débat politique, il est proposé d'enlever du texte constitutionnel la sanction grand-ducale de la loi*“.

Dans leur essai sur une refonte de la Constitution, les auteurs du livre jubilaire de 2006 soulèvent la question, s'il faut, en matière législative, continuer à prévoir un rôle actif du Chef de l'Etat. Ils opinent: „*Quant à la sanction des lois un refus éventuel de signer un texte voté par la Chambre des Députés à la suite d'un désaccord du Chef de l'Etat au sujet du fond du texte – il est inconcevable de la confier à un Chef de l'Etat qui est supposé se maintenir à distance et au-dessus des autres institutions constitutionnelles. En effet, le refus de sanctionner provoquerait une confrontation directe entre le Grand-Duc et la Chambre des Députés en tant qu'organe représentatif du pays.*“⁷

La promulgation des lois par le Grand-Duc est maintenue. Toutefois, le projet de révision présenté par le Gouvernement prévoit encore de modifier la deuxième phrase de l'article 34 dans sa teneur actuelle en supprimant la formulation qu'„*il fait connaître sa résolution*“, donnant l'impression tout à fait fautive que le Grand-Duc disposerait d'un réel pouvoir de décision en matière de sanction et de promulgation des lois, alors que „*son intervention dans le processus politique d'élaboration des lois ne saurait être dans l'esprit de la Constitution que symbolique et formelle*“ (avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 2008).

La formulation nouvelle proposée dans le projet de révision ne laisse plus de doute que le Grand-Duc, pour assurer la promulgation des lois „*est tenu de signer endéans le délai prévu à cet effet par la Constitution*“ (exposé des motifs).

Pour la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle la révision de l'article 34 de la Constitution dans la forme présentée dans le projet de révision sous rubrique peut s'analyser comme répondant à un triple objectif.

La suppression des attributions du Grand-Duc relatives à la sanction des lois confirme la pratique constitutionnelle suivie en cette matière depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1868 et exprimée notamment par le Constituant de 1919 (cf. texte cité ci-avant).

6 Pierre Wigny: Droit constitutionnel, Bruylant 1952, tome 2, page 644, No 480

7 Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux. Luxembourg 2006, page 700

La révision proposée confirme la fonction unificatrice du Chef de l'Etat dans notre système constitutionnel. Faut-il rappeler ses attributions? Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat, symbole de son unité vers l'intérieur et garant de l'indépendance nationale vers l'extérieur (art. 33). 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 (art. 32, paragraphe (2)). Le Grand-Duc ne peut agir seul. Toute décision doit être contresignée par un membre du Gouvernement responsable (art. 45). La suppression dans la Constitution d'une disposition risquant d'exposer le Grand-Duc aux discussions et aux querelles quotidiennes de la vie politique apporte un élément supplémentaire pour reconforter son rôle unificateur de la Nation.

Enfin, la suppression d'une participation du Grand-Duc au pouvoir législatif souligne la volonté de renforcer la démocratie parlementaire représentative à laquelle fait référence l'article 51, paragraphe (1) de la Constitution. La sanction de la loi par le Grand-Duc constitue la dernière condition indispensable de l'existence d'une loi. Avec sa suppression, c'est par le vote de la Chambre que la loi existe, alors que la promulgation ne constitue que la constatation que la loi a suivi les formes et procédures prescrites par la Constitution ou les lois particulières et l'ordre de la faire respecter.

Il faut d'ailleurs relever que la sanction des lois n'existe pas dans le droit constitutionnel français, italien et suédois, qui ne connaissent que la promulgation des lois en tant que prérogative, soit du Chef de l'Etat, soit du Gouvernement.

*

III. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 9 décembre 2008, le Conseil d'Etat, après avoir constaté que le projet de révision vise „à ôter au Grand-Duc l'une de ses prérogatives constitutionnelles qui est sa participation à la fonction législative“, rappelle les origines et l'évolution historique des dispositions constitutionnelles relatives à la sanction et à la promulgation des lois.

Le Conseil d'Etat „considère qu'une lecture actuelle de l'article 34 de la Constitution ne peut pas se faire exclusivement au regard de la lettre de ce texte ou de la teneur et de l'esprit de la Constitution telle qu'elle a été adoptée en 1868. Il y a lieu de tenir compte de la pratique constitutionnelle dans laquelle le rôle du Grand-Duc, dans le processus législatif, est devenu purement formel, y compris en ce qui concerne l'acte de sanction-promulgation. Il convient surtout de lire l'article 34 dans le contexte d'une série de révisions constitutionnelles importantes intervenues depuis un siècle qui soulignent que l'acte de sanction n'est plus l'expression d'un pouvoir réel du Grand-Duc quant à l'approbation de la substance d'une loi votée par la Chambre.“ Le Conseil d'Etat cite notamment les révisions de 1919, de 1948 et 1998 relatives aux révisions apportées aux articles 32 et 33 de la Constitution.

Enfin, le Conseil d'Etat conclut que „dorénavant, il appartiendra aux seuls représentants élus s'exprimant au nom de la Nation souveraine d'assumer le pouvoir législatif“.

Tout en marquant son accord avec la suppression de la sanction grand-ducale et avec la confirmation de la plénitude de la fonction de législateur dévolue à la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat est cependant d'avis que „l'article 46 de la Constitution ne décrira plus que de manière incomplète la prérogative de la Chambre, car celle-ci ne donnera plus seulement son assentiment aux lois qui, jusqu'à présent, ont dû être revêtues de la sanction formelle du Grand-Duc pour venir à exister. Ce sera désormais la Chambre et elle seule qui détiendra le pouvoir législatif“.

Cette réflexion a amené le Conseil d'Etat à proposer également une modification de l'article 46 de la Constitution, en suggérant la rédaction suivante: „Les lois sont adoptées par la Chambre des députés.“

Quant à la modification de l'article 34 de la Constitution, le Conseil d'Etat, après avoir analysé l'objectif de la promulgation, arrive à la conclusion que „la promulgation ne constitue pas une condition de l'existence de la loi, sa nature étant uniquement de rendre la loi exécutoire en en attestant l'existence et en en ordonnant l'exécution“.

Pour le Conseil d'Etat „la promulgation s'avère donc une compétence liée relevant du pouvoir exécutif du Grand-Duc qui oblige celui-ci aux termes de l'article 5 de la Constitution“.

Quant au délai endéans duquel la promulgation doit intervenir, le Conseil d'Etat estime que ce délai peut être raccourci. Il propose de le fixer à trente jours.

*

IV. TEXTE RETENU PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné avec un très grand intérêt l'avis très fouillé du Conseil d'Etat.

Tout en marquant son accord avec les développements du Conseil d'Etat quant à la suppression de la sanction des lois par le Grand-Duc, la Commission est cependant d'avis qu'il échet de limiter la révision de la Constitution aux dispositions de l'article 34 et de retenir pour la révision en cours le texte proposé dans le projet présenté par le Gouvernement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient à rappeler qu'elle est sur le point de finaliser un texte portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. Dans le cadre de cette révision, il deviendra inévitable de redéfinir dans la Constitution le processus de l'élaboration des lois comprenant notamment, en dehors de l'article 46, également les articles 47 et 48.

*

Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose à l'unanimité à la Chambre des Députés de réviser l'article 34 de la Constitution en retenant le texte suivant:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

5967

PROJET DE REVISION de l'article 34 de la Constitution

Article unique.– L'article 34 de la Constitution est modifié comme suit:

„Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre.“

Luxembourg, le 10 décembre 2008

Le Président-Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

Service Central des Imprimés de l'Etat

5967/04

N° 5967⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE REVISION

de l'article 34 de la Constitution

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(19.2.2009)

Le projet sous avis a pour objet de réviser l'article 34 de la Constitution, en supprimant la prérogative de la sanction des lois par le Grand-Duc, pour ne prévoir que la prérogative de la promulgation des lois par le Souverain. La prérogative de la sanction des lois fait partie jusqu'à présent des prérogatives législatives du Grand-Duc en vertu de la Constitution.

L'objectif de cette révision est d'arriver à une Constitution „modernisée“ équilibrée entre les pouvoirs monarchiques et les pouvoirs parlementaires respectivement les pouvoirs exécutifs, en partant d'une Constitution „écrite“ „de prérogatives législatives actives“ du souverain et en passant par une Constitution „vécue“ „de prérogatives législatives passives“ du Grand-Duc. Cette révision renforce le fonctionnement démocratique des institutions de l'Etat et permet d'éviter un éventuel blocage politique face à la volonté exprimée par le Souverain, dans une situation particulière, de ne pas exercer ses prérogatives législatives, telles que prévues par l'article 34.

L'article 34 de la Constitution réserve au Grand-Duc en effet deux pouvoirs: la sanction et la promulgation des lois. La sanction et la promulgation sont exercés conjointement et se confondent même dans l'apposition d'une seule signature par le Grand-Duc sous le texte de la loi telle que votée par la Chambre des Députés. Mais le Grand-Duc ne peut agir seul dans l'exercice de ce pouvoir. Toute décision ainsi sanctionnée et promulguée doit être contresignée par au moins un membre du gouvernement responsable en vertu de l'article 45 de la Constitution. Il est généralement admis que la prérogative de la „sanction“ est une caractéristique des régimes monarchiques, qui connaissent une disjonction entre l'élaboration de la teneur de la loi, dévolue au Parlement et l'acte de législation proprement dit, dévolu au Chef de l'Etat. Rappelons qu'à défaut d'une telle sanction – promulgation dans le délai imparti de trois mois, le texte de loi tel que voté par la Chambre des Députés resterait dépourvu d'effets légaux. Depuis 1868 aucun souverain n'a utilisé ce pouvoir de blocage.

La Chambre de Commerce partage l'avis des auteurs du projet que cette prérogative législative du Grand-Duc en vertu de l'article 34 de la Constitution n'a qu'un caractère purement formel. La réalité a montré que l'exercice de ce pouvoir souverain est plus pragmatique, voire même passif, que ne semble l'indiquer la lettre de l'article 34 de la Constitution. On peut en déduire qu'il y a un décalage entre la Constitution telle qu'elle est écrite et la Constitution telle qu'elle est pratiquée. Cette approche pragmatique accentue d'autant l'importance du régime de la démocratie parlementaire que forme l'Etat luxembourgeois. La Nation est la source de la puissance souveraine et c'est devant les représentants de la Nation souveraine que le Grand-Duc prête le serment prévu par la Constitution. La pratique constitutionnelle suivie depuis plus de cent ans de la part des souverains successifs a fait que la sanction et la promulgation des lois conformément à l'article 34 de la Constitution, sont devenues des prérogatives „automatiques“ du Souverain. Son rôle dans le processus législatif est ainsi un rôle strictement formel, comme le rappelle également le Conseil d'Etat dans son avis du 8 décembre 2008.

La révision constitutionnelle de l'article 34 confirme cette „pratique“ constitutionnelle. C'est d'ailleurs conformément aux souhaits du Grand-Duc et face à l'impossibilité du Grand-Duc de participer au débat politique, comme l'indique le Gouvernement, que cette réforme est suivie. La finalité de la révision constitutionnelle sous avis servira à mettre „en équilibre“ la Constitution „écrite“ avec la Constitution „pratiquée“.

Ainsi, cette révision de l'article 34 contribue à moderniser la Constitution, à l'adapter à la manière d'expression d'aujourd'hui. La modernisation s'inscrit dans un courant d'adaptations et de révisions constitutionnelles engagées depuis plusieurs années déjà et en particulier depuis 2003 sur base de l'article 114. La révision sous avis témoigne d'un consensus politique et démocratique; consensus politique car toutes les forces politiques y ont souscrit; consensus démocratique car le pouvoir souverain des représentants de la Nation que sont les représentants démocratiquement élus à la Chambre des Députés s'en trouve renforcé.

La Chambre de Commerce estime que, même si certaines voies s'élèvent pour dire que le pouvoir du Grand-Duc sera affaibli par cette révision, le rôle du Grand-Duc en tant que Chef de l'Etat, symbole de son unité conformément à l'article 33, est consolidé par la réaffirmation de sa neutralité au-delà des clivages politiques et des assentiments personnels. C'est en cela, selon la Chambre de Commerce, que la révision de l'article 34, bien que précipitée par l'imminence d'une situation particulière, rejoint l'approche existante dans d'autres monarchies de droit constitutionnel moderne avec un renforcement de la démocratie parlementaire représentative et un symbole d'unité et de neutralité du Chef de l'Etat.

A l'heure actuelle, le consensus général sur cette approche suivie par la révision semble encore se confirmer, d'après la Chambre de Commerce, à travers l'issue de la demande d'un référendum en vertu de l'article 114 de la Constitution. Il s'avère que le nombre minimum des vingt-cinq mille signatures, représentant des électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives, nécessaires à l'appui de cette demande de référendum n'a de loin pas pu être atteint. Force est donc de constater que la révision de l'article 34 représente non seulement un consensus politique, mais aussi un consensus démocratique.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres observations à formuler.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de révision.

Entré au greffe le 20 mars 2009.

Document écrit de dépôt



Dépôt : 11 décembre 2008
 Jacques-Yves HENCKES
 PLC 5967

2

Résolution

La Chambre des Députés

- Prenant acte du vote en première lecture du projet de révision de l'article 34 de la Constitution,
- Consciente que le projet de révision de la Constitution peut être soumis à la procédure du référendum conformément à la loi du 4 février 2005 à l'initiative de cinq électeurs au moins et à condition que 25 000 électeurs soutiennent cette initiative,
- Consciente que si la procédure en question était soutenue par 25 000 électeurs les délais légaux ne permettraient pas l'organisation du référendum avant les élections législatives du 7 juin 2009,
- Consciente que la proposition de loi 4909 sur l'euthanasie et l'aide au suicide ne devrait être votée que s'il est certain que le nouveau texte de l'article 34 de la Constitution est en vigueur,

Décide

- De reporter le vote sur la proposition de loi 4909 jusqu'après le vote en seconde lecture du projet de révision de l'article 34 de la Constitution voire après l'issue du référendum éventuel concernant ce projet ou encore jusqu'à ce qu'il soit certain qu'une initiative populaire ne réunit pas les 25 000 votes requis.

5967

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 43

12 mars 2009

Sommaire

REVISION CONSTITUTIONNELLE

Loi du 12 mars 2009 portant révision de l'article 34 de la Constitution page 586