

N° 5034

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 37 de la Constitution

* * *

(Dépôt: Monsieur Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle le 10.10.2002)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de révision.....	1
2) Exposé des motifs.....	2
3) Commentaires	3

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

L'article 37 de la Constitution est remplacé par les articles 37, 37bis et 37ter ayant la teneur suivante:

1. L'article 37 est rédigé comme suit:

„Art. 37. Les traités sont signés par le Gouvernement, au nom du Grand-Duc. Ils n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. Ils sont ratifiés par le Grand-Duc.

Sauf disposition de dénonciation contraire prévue par les traités eux-mêmes, les traités sont dénoncés par le Gouvernement, au nom du Grand-Duc. La dénonciation n'a d'effet avant d'avoir été approuvée par la loi et publiée dans les formes prévues pour la publication des lois.

Les traités visés à l'article 49bis sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 5.

Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.“

2. L'article 37bis nouveau de la Constitution, qui est intercalé entre les articles 37 et 37ter, est libellé comme suit:

„Art. 37bis. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.“

3. Il est ajouté, à la suite de l'article 37bis de la Constitution, un article 37ter nouveau rédigé comme suit:

„Art. 37ter. Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, dont le commandement est réglé par la loi.

Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre émis dans les conditions de l'article 114, alinéa 5 de la Constitution.

L'intervention des forces armées du Grand-Duché de Luxembourg en dehors du territoire national est réglée par la loi.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 37 de la Constitution, déclaré révisable par la Chambre des députés dans sa séance du 21 mai 1999, compte parmi les articles de la Constitution qui, depuis 1848, ont connu les adaptations et modifications les plus importantes.

Dans la Constitution du 9 juillet 1848 le Roi Grand-Duc disposait dans la conduite des relations internationales de l'Etat, du droit de déclarer la guerre, de faire les traités de paix, d'alliance et de commerce. L'article 37 prévoyait qu'il „en donne connaissance à la Chambre aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables“. Les traités de convenance et ceux qui pouvaient grever l'Etat ou bien individuellement des Luxembourgeois, n'avaient d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre.

La révision constitutionnelle du 15 mai 1919 maintient la prérogative du chef de l'Etat de „faire les traités“. Toutefois, elle renforce considérablement les droits de la Chambre en prévoyant qu'„aucun traité n'aura d'effet avant d'avoir reçu l'assentiment de la Chambre. Les traités secrets sont abolis“.

Lors de la révision constitutionnelle de 1919 la Chambre élimine de la Constitution toute allusion à la guerre. Le pouvoir discrétionnaire de déclarer la guerre est supprimé.

La création, après la deuxième guerre mondiale, de nombreuses organisations internationales et d'institutions supranationales dotées de pouvoirs de décision réservés, en vertu de notre Constitution, à des organes de la puissance souveraine nationale, amena la Chambre à adapter le droit constitutionnel luxembourgeois aux données et aux exigences nouvelles de la vie internationale.

L'article 37, tel qu'il était modifié lors de la révision du 25 octobre 1956, comportait quatre modifications:

- 1) La Constitution prévoit, dans un article 49bis nouveau, que „l'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international“. Les traités portant dévolution de pouvoirs à des institutions internationales doivent être votés dans les conditions de l'article 114, alinéa 5.
- 2) Les traités doivent être publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.
- 3) Le Grand-Duc est habilité à faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités.
- 4) La prérogative du Grand-Duc relative à la déclaration de guerre et de la cessation de la guerre est réinscrite dans la Constitution. Toutefois, le Grand-Duc ne peut déclarer la guerre et la cessation de la guerre qu'après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des députés émis dans les conditions de l'article 114, al. 5.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé d'apporter à l'article 37, dans sa forme actuelle, plusieurs modifications dans le souci, d'une part, de regrouper sous un même chapitre les dispositions de la Constitution ayant trait au même objet et, d'autre part, d'adapter le texte aux données et aux exigences d'aujourd'hui.

Dans la voie de cette démarche, la Commission propose d'abord de scinder l'article 37 et d'en répartir les dispositions sur trois articles distincts.

Les dispositions des alinéas 1er à 4 de l'article 37 qui règlent tout ce qui a trait au droit de faire des traités, à leur approbation par la Chambre et aux mesures d'exécution, forment le nouvel article 37.

Tout en maintenant intégralement les termes de l'alinéa 5 de l'article 37 la Commission propose de reproduire cette disposition à la suite de l'article 37 dans un article 37bis nouveau.

Enfin, en ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 37, qui se rapporte au commandement de l'armée et à la déclaration de guerre, la Commission propose d'en faire un article 37ter nouveau.

La Commission rend attentif au fait que cette numérotation n'est que provisoire, alors qu'elle envisage de modifier l'ordonnancement de l'ensemble de la Constitution et de proposer un regroupement nouveau des articles.

COMMENTAIRES

Article 37 nouveau

Aux termes de l'alinéa 1er du texte actuellement en vigueur, le Grand-Duc fait les traités. Cette disposition est toutefois tempérée par la deuxième phrase qui prévoit que les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. Un traité ne peut donc sortir ses effets avant d'avoir été approuvé par la Chambre des députés et avant d'avoir été publié au Mémorial.

L'article 37 utilise le terme de „traité“. Selon l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, adoptée le 25 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, mais non encore approuvée par notre pays, l'expression „traité“ s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière.

De cette définition l'on peut déduire que les termes employés pour désigner un accord international ne revêtent pas d'importance, mais que la validité dépend surtout de la qualité des parties contractantes qui doivent être des Etats ou des sujets de droit international et du consentement consigné dans un instrument rédigé par écrit.

Au Luxembourg le droit de faire les traités constitue une prérogative du chef de l'Etat. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'entend pas modifier cette prérogative quant au fond. Toutefois, elle est d'avis qu'il est préférable que le texte de la loi fondamentale précise d'une façon plus explicite les étapes essentielles de la procédure de conclusion des accords internationaux dans notre pays et qu'il détermine les organes compétents en tenant compte des procédés retenus au niveau international.

La Convention de Vienne énonce un certain nombre de règles générales concernant la conclusion des traités comprenant la capacité de négocier, l'adoption et l'authentification des textes, la signature, l'approbation, la ratification et l'entrée en vigueur.

Suivant la pratique suivie dans notre pays les négociations sont menées soit par le ministre des Affaires étrangères, soit par le ministre compétent pour la matière faisant l'objet des négociations soit par un fonctionnaire ayant mandat de négocier.

Le paraphe ou la signature d'un texte négocié qui établit ce texte ne varietur ne vaut en principe pas consentement de l'Etat à être lié par le traité. La signature doit être expressément subordonnée à l'approbation du traité par la Chambre des députés et à la ratification par le Grand-Duc.

La ratification du traité, souvent confondue avec l'approbation, est la formalité par laquelle le Grand-Duc en tant que chef de l'Etat affirme le consentement de l'Etat à être engagé par le traité. La ratification ne peut intervenir qu'après l'approbation du traité par la Chambre sous forme d'une loi.

Les traités doivent être publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. Si tous les traités doivent être approuvés par la Chambre et être publiés, il ne peut y avoir de traités secrets. La Commission est partant d'avis que l'alinéa 3 de l'article 37 qui dit que „les traités secrets sont abolis“, peut être supprimé.

Toutefois, la Commission propose de compléter l'article 37 par un alinéa 3 nouveau prévoyant, dans le respect du parallélisme des formes, pour la dénonciation des traités la même procédure d'approbation que pour la mise en application, en faisant intervenir les mêmes organes.

Les alinéas 3 et 4 du texte de l'article 37 sont repris sans modifications de l'article 37 actuellement en vigueur.

Article 37bis nouveau

Cet article nouveau qui reprend textuellement l'article 37, alinéa 5 n'appelle pas de commentaire.

Article 37ter nouveau

Cet article reprend tout ce qui a trait au commandement de l'armée, à la déclaration de guerre et à l'intervention des forces armées en dehors du territoire national.

Aux termes de la première phrase du dernier alinéa de l'article 37, le Grand-Duc commande la force armée. Cette disposition ne correspond pas à la situation de fait et de droit existant dans notre pays.

D'après l'article 45 de la Constitution „les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable“. Cette disposition, qui a une portée générale, s'applique à tout acte, tout ordre écrit ou verbal, que le Grand-Duc est appelé à prendre ou à donner en tant que chef de l'Etat. Cette règle s'applique également à la prérogative du Grand-Duc d'exercer le commandement de l'armée. Le Grand-Duc ne peut agir qu'avec le concours des ministres qui en assument la responsabilité politique.

La loi du 2 août 1997 portant réorganisation de l'armée dispose en son article 2 que l'armée exécute ses missions „sous l'autorité du ministre ayant la Force publique dans ses attributions“.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis que le chef de l'Etat, à l'instar des dispositions constitutionnelles de la plupart des pays de l'Union européenne, doit être le chef suprême de l'armée. Toutefois, il échet de tempérer cette prérogative en prévoyant que le commandement de l'armée doit être réglé par la loi. La Commission s'est inspirée notamment du texte de la Constitution de la République hellénique (art. 48), qui dispose que „le président de la République est le chef des forces armées du pays, dont le commandement est exercé par le gouvernement, ainsi qu'il est prescrit par la loi“.

Les dispositions en relation avec la déclaration de guerre restent inchangées.

La Commission propose toutefois d'ajouter un alinéa 3 nouveau qui traite des interventions des forces armées en dehors du territoire national sans qu'il y ait une déclaration de guerre. Actuellement ces interventions peuvent être décidées par le Gouvernement sans que celui-ci soit obligé de demander l'assentiment de la Chambre des députés. Les seules interventions de l'armée en dehors du territoire national réglées dans le cadre d'une loi sont celles prévues par la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales. L'article 1er, paragraphe (2) de cette loi prévoit que la participation est décidée par le Gouvernement en Conseil après consultation des commissions compétentes de la Chambre des députés. En outre, l'article 2, paragraphe (3) exige que chaque opération pour le maintien de la paix à laquelle le Luxembourg participe fasse l'objet d'un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Commission de Travail (actuellement Conférence des Présidents) de la Chambre des députés.

Les interventions des forces armées luxembourgeoises en dehors du territoire national qui ne rentrent pas dans le cadre de la loi précitée du 27 juillet 1992 ne sont pas réglées par un texte légal. Ces interventions, soit qu'elles sont limitées à des opérations ayant des objectifs particuliers, comme la lutte contre le terrorisme, soit qu'elles se situent dans le cadre d'actions de sécurité collective, notamment en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, peuvent être décidées et exécutées sans que la Chambre des Députés doive être informée ou consultée. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est toutefois d'avis que ces interventions des forces armées constituent une mesure d'une portée politique telle qu'elle ne devrait se faire que suivant des règles à prévoir par la loi.

Il est vrai que les pouvoirs de commandement des forces armées rentrent dans les attributions traditionnelles du pouvoir exécutif qui exerce ces attributions, en principe, sans habilitation législative. Rares sont les pays qui prévoient dans la loi fondamentale une disposition déterminant les cas ou les modalités de l'intervention des forces armées à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national. Toutefois, même en l'absence de dispositions précises, le Gouvernement ne peut pas agir sans limitations. Il reste soumis au contrôle politique du Parlement. Ces prérogatives d'ordre général de la Chambre des Députés ne rendent cependant pas inutile de légiférer en la matière en fixant les modalités selon lesquelles la Chambre des Députés est informée ou consultée toutes les fois que les forces armées interviennent en dehors du territoire national.

L'alinéa 3 de l'article 37ter nouveau ne porte pas atteinte aux engagements internationaux de notre pays prévus, soit à l'article IV du Traité de Bruxelles du 17 mars 1948 sur l'UEO (Union de l'Europe Occidentale) modifié par le Protocole de Paris de 1954, soit à l'article 5 du Traité de l'Organisation de l'Atlantique Nord approuvé par la loi du 9 juin 1949.

Dans son avis du 19 février 2002 le Conseil d'Etat propose de compléter l'article 37 par un alinéa 5 nouveau ayant la teneur suivante:

„Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l'application des actes de la Communauté et de l'Union européenne. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.“

L'argumentation développée par le Conseil d'Etat évoquant le transfert temporaire de parties de la souveraineté nationale à la Communauté, l'ordre juridique communautaire, le principe de primauté et d'application uniforme du droit supranational, l'effet direct de certaines directives, la possibilité d'empiétement de ces directives sur les matières réservées par la Constitution à la loi, n'a pas amené la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition.

Tout en acceptant largement la pertinence des développements juridiques du Conseil d'Etat, la Commission est d'avis que l'extension du pouvoir réglementaire du Grand-Duc pour les actes communautaires aux matières réservées à la loi par la Constitution ne doit pas se limiter à des arguments juridiques. Une telle démarche comporte d'abord des réflexions politiques qui doivent porter sur le rôle dévolu aux parlements nationaux dans la mise en application des actes de la Communauté et de l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat lui-même n'a pas manqué d'évoquer à cet égard le risque de dévalorisation du pouvoir législatif.

Enfin, la Commission est d'avis que le texte proposé par le Conseil d'Etat devrait encore être examiné à la lumière du texte d'un projet de loi qui doit spécifier les cas et les modalités du pouvoir réglementaire du Grand-Duc pour l'application des textes communautaires.

Le Président de la Commission,

Paul-Henri MEYERS

