

N° 4765

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 114 de la Constitution

* * *

(Dépôt: M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle, le 13.2.2001)

SOMMAIRE:

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

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

L'article 114 de la Constitution est modifié comme suit:

„**Art. 114.** Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu de procéder à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

La révision constitutionnelle doit être adoptée dans les mêmes termes en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. La proposition de révision est soumise à référendum lorsque, dans les deux mois qui suivent la première délibération, demande en est faite par un cinquième des membres de la Chambre ou par vingt-cinq mille électeurs. La proposition soumise à référendum ne peut être adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés.

Dans tous les cas, la Chambre ne pourra délibérer, si trois quarts au moins des membres qui la composent ne sont présents, et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages exprimés.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

La présente proposition vise à changer fondamentalement le mode de révision de la Constitution. Elle s'inscrit dans la logique préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis du 9 mai 1996 relatif au projet de révision de l'article 114 de la Constitution élaboré sous la précédente législature (document parlementaire No 4154¹ – session 1995-1996): „Le Conseil d'Etat estime qu'avant de s'engager dans la voie d'une dualité de mécanismes de révision de la Constitution, il y aurait lieu d'examiner et d'approfondir une autre solution, consistant à alléger les conditions de révision de la Constitution quel qu'en soit l'objet et de sauvegarder ainsi l'unicité de la procédure de révision.“

La Haute Corporation avait à l'époque éprouvé de „sérieuses hésitations“ à suivre les auteurs du projet de révision visant à prévoir dans un nouvel article 114bis de la Constitution un mode allégé de révision constitutionnelle dans la seule hypothèse d'une disposition d'un traité contraire à la loi fondamentale.

En abandonnant l'unicité de la procédure de révision de la Constitution en faveur d'une dualité de mécanismes on pourrait accrédi- ter l'impression que les prescriptions constitutionnelles sont de valeur inégale. Pour étayer sa thèse le Conseil d'Etat a fait référence à un avis du Professeur Delpérée sur la révision de l'article 95 de la Constitution. Selon l'éminent juriste „toutes les dispositions de la Constitution méritent un intérêt égal. Toutes participent de la même manière à la dignité de la règle constitutionnelle“.

La position du Conseil d'Etat se situe d'ailleurs dans la ligne de ses avis antérieurement rendus en la matière.

Soucieux de ne pas précipiter les choses dans une matière aussi sensible, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a suivi la suggestion de la Haute Corporation et engagé une réflexion approfondie sur le mécanisme de révision de la Constitution.

Sous la précédente législature la Commission s'était essentiellement sinon exclusivement penchée sur le mécanisme de révision pratiqué lors de l'adoption d'un traité international comportant des dispositions déro- gatoires à la Constitution. Le projet de révision élaboré visait à garantir que si un traité international comporte une disposition contraire à la Constitution aux yeux de la Chambre ou du Conseil d'Etat, la Constitution sera obligatoirement modifiée avant l'approbation du traité. Il importait de mettre fin à la pratique des „révisions indirectes“ de la Constitution.

Uniquement en matière de traités internationaux, serait introduit un mécanisme rapide de révision constitutionnelle. La révision se ferait par deux votes successifs de la Chambre des députés, séparés par un délai de réflexion de trois mois, selon les conditions spéciales de quorum et de majorité fixées par l'article 114 de la Constitution. Cette dernière disposition constitutionnelle resterait inchangée.

La Commission, après avoir réexaminé les questions de fond, est arrivée à la conclusion d'aban- donner toute solution à plusieurs vitesses et de s'engager dans la voie d'un nouveau mécanisme unique de révision de la Constitution. Telle est d'ailleurs la solution retenue dans la grande majorité des régimes démocratiques européens. Dans la recherche d'une proposition de révision la Commission s'est inspirée des textes constitutionnels en vigueur dans les autres démocraties parlementaires, et notamment dans les Etats membres de l'Union européenne.

En passant en revue les différents systèmes de révision pratiqués dans les régimes démocratiques, on constate une grande variété de mécanismes. Aucune tendance dominante ne se dégage en droit comparé. Il s'agit d'opter pour la formule qui paraît correspondre le mieux à la situation luxembourgeoise.

Quelle est la position du problème?

Il est évident qu'une Constitution ne doit et ne peut pas être immuable. Elle n'est pas faite pour l'éternité. Le bon sens et la sagesse politique exigent de ménager toujours une possibilité d'adaptation aux circonstances et aux besoins de la société. Dans un Etat de droit rien n'est plus dangereux qu'une Constitution désuète, déphasée par rapport à la réalité politique et sociale. Inversement, des possibilités de révision trop fréquentes risquent d'engager l'insécurité permanente des institutions.

L'idéal consiste donc à dégager des procédés permettant la révision après mûre réflexion et dans le sens souhaité par la majorité des citoyens. Il faut éviter un double excès, celui de la souplesse et celui de la rigidité.

La procédure classique est une procédure solennelle et spéciale consistant à exiger du Parlement un vote positif et identique, s'il s'agit d'un Parlement bicaméral, à une majorité qualifiée. Normalement cette majorité est difficile à réunir et dépasse souvent la majorité parlementaire du Gouvernement. Il faut donc qu'une grande majorité des députés aient la conviction de la nécessité d'un changement. On estime généralement que la révision se fait alors dans un esprit de réflexion satisfaisant.

Dans certains Etats, comme au Luxembourg actuellement, la révision ne peut se faire qu'après disso- lution du Parlement. D'autres Etats ont opté pour un mode de révision par référendum, soit seul, soit complémentaire du vote du Parlement. Si exceptionnellement quelques constitutions ont retenu une limitation dans l'objet de la révision (matières frappées d'interdiction de révision), la plupart pres- crivent cependant une unicité de procédure.

En toute hypothèse, il faut être conscient que les techniques de révision constitutionnelle, loin d'être un formalisme gratuit, touchent à la notion même de constitution. C'est pourquoi elles sont à formuler avec précision. De leur respect dépend l'ordonnement juridique de l'Etat.

COMMENTAIRES

La proposition de texte reprend dans la mesure du possible les termes de l'actuel article 114 de la Constitution.

Ainsi est-il évident que c'est le pouvoir législatif et lui seul qui dispose du droit d'initiative en matière de révision constitutionnelle. Le Gouvernement en tant qu'organe du pouvoir exécutif est formellement exclu de ce droit d'initiative. La première phrase de l'article 114 reste inchangée. Il n'y aura pas de partage du droit d'initiative entre l'Exécutif et la Chambre des députés.

La proposition reprend également les règles de quorum et de majorité qualifiée en vigueur en matière de révision constitutionnelle. Trois quarts des membres de la Chambre des députés doivent être présents lors du vote et la proposition de révision doit recueillir les deux tiers des suffrages.

En pratique ce mécanisme accorde au quart des députés plus un une minorité de blocage concernant les révisions de notre Charte fondamentale. La condition de la majorité qualifiée s'applique quant au nombre des votes exprimés et non par rapport au nombre des députés élus. Le texte a été précisé dans ce sens afin d'écarter toute ambiguïté.

La véritable nouveauté réside dans l'abandon de la phase de la dissolution du Parlement dans la procédure de révision de la Constitution.

Selon les règles en vigueur la Chambre des députés est dissoute de plein droit après le vote de la déclaration de révision. Ce mécanisme lourd est abandonné alors que la pratique constitutionnelle lui a ôté toute sa signification. En plaçant les déclarations de révision en fin de législature, à quelques semaines du renouvellement du Parlement, la dissolution s'inscrit dans le calendrier normal des élections législatives. Le mandat de l'électeur est sans lien direct avec la ou les révisions constitutionnelles projetées. Pire, comme la Chambre se limite à énumérer les articles révisables sans indiquer le sens de la révision, le Parlement nouvellement élu est complètement libre dans ses décisions. Il peut même réviser une disposition constitutionnelle dans le sens opposé à celui souhaité par la Chambre précédente.

Vidée de toute sa raison d'être initiale, la procédure de la dissolution obligatoire du Parlement est devenue superfétatoire.

La Commission propose de la remplacer par un second vote de la Chambre des députés. A l'instar d'autres législations, la proposition de révision prévoit un délai de réflexion minimum de trois mois entre les deux votes de la Chambre.

Cet intervalle obligatoire renforce le caractère solennel de la procédure qui se distingue ainsi clairement de la procédure législative ordinaire non seulement par les conditions spéciales de quorum et de majorité. La dispense du second vote constitutionnel prévu à l'article 59 de la Constitution n'est donc pas applicable en matière de révision constitutionnelle.

Afin de garantir au maximum la stabilité des institutions et le respect des droits et libertés fondamentales la Commission suggère de limiter les pouvoirs de révision de la Chambre et de la majorité politique du moment en instaurant une dose de démocratie directe dans le processus de révision de la Constitution.

Comme la Constitution est la loi suprême sur laquelle se fonde tout Etat de droit il paraît approprié de permettre à une forte minorité de porter une question de révision constitutionnelle devant le peuple souverain, le pouvoir constituant originaire.

Ainsi, la proposition prévoit la possibilité de soumettre la proposition de texte votée en première lecture selon les conditions spéciales fixées par la Constitution aux électeurs par la voie du référendum. Cette consultation populaire se fait soit à la demande d'un cinquième au moins des membres de la Chambre des députés (douze députés sur soixante), soit à la demande de vingt-cinq mille électeurs par le biais d'une pétition.

La demande doit être introduite au plus tard dans un délai de deux mois à partir du premier vote du Parlement.

Le détail de la procédure devra être précisé par une loi. Dans ce contexte il est rappelé que l'article 51 (7) de la Constitution dispose que „les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi“.

Le mécanisme retenu par la Commission s'inspire largement du modèle italien de révision constitutionnelle. Il vise à introduire plus de flexibilité et de transparence en matière de révision de la Constitution tout en limitant les risques d'un changement irréflecté de la Charte fondamentale qui serait

contraire à la volonté de la majorité des électeurs. En cas de contestation sérieuse, les électeurs sont appelés à se prononcer.

Si la proposition de révision ne recueille pas la majorité des suffrages exprimés lors du référendum, la Chambre des députés ne peut l'adopter lors d'un second vote.

Le peuple souverain se voit ainsi reconnaître en quelque sorte un droit de veto.

Dans l'hypothèse d'une issue positive de la consultation le Parlement retrouve son entière liberté de décision. Politiquement il pourra difficilement ne pas tenir compte du résultat du référendum.

Toute modification de la Constitution dépasse infiniment l'importance d'un acte ordinaire du pouvoir législatif. Ce changement doit être entouré de formes solennelles qui attestent, d'un côté, que l'innovation a été l'objet d'un examen, et, de l'autre côté, qu'elle correspond aux vœux de la nation.

La présente proposition entend suffire à ces deux critères essentiels.