

N° 4765²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 114 de la Constitution

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(25.2.2003)

Par dépêche du 22 février 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de révision de l'article 114 de la Constitution, déposée à la Chambre des députés par le député Paul-Henri Meyers lors de la séance du 13 février 2001. La prise de position du Gouvernement relative à cette proposition de révision constitutionnelle a été transmise au Conseil d'Etat par dépêche du 22 mars 2002.

La proposition de modification de l'article 114 de la Constitution change fondamentalement le mode de révision constitutionnelle actuel en prévoyant notamment l'abolition de plein droit de la Chambre des députés à la suite de la déclaration de révision constitutionnelle et l'élection subséquente d'une nouvelle Chambre des députés, appelée à statuer sur les points soumis à révision. La proposition envisage comme élément novateur la possibilité de soumettre la révision constitutionnelle à un référendum.

Le Conseil d'Etat constate que par la présente proposition la Chambre abandonne l'initiative (doc. parl. 4154) ayant pour objet l'introduction d'un article 114^{bis} permettant l'application d'une procédure de révision constitutionnelle simplifiée si la Chambre des députés ou le Conseil d'Etat estiment que l'approbation d'un traité international exige la révision préalable de la Constitution.

Dans la mesure où la nouvelle proposition de modification cherche à alléger les conditions de révision de la Constitution, tout en préservant l'unicité de la procédure, elle se situe dans la logique préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis du 9 mai 1996 (doc. parl. 4154¹).

Le Conseil d'Etat rappelle que si l'ensemble des dispositions de la Constitution doit être rédigé avec soin, ce précepte doit valoir tout particulièrement pour les prescriptions concernant le mécanisme de sa propre révision. En effet, parmi les dispositions de la Constitution „il en est une, et probablement une seule, qui appelle un examen plus attentif encore. Cette disposition, c'est celle qui prescrit la manière dont la Constitution peut être modifiée“ (*Francis Delpérée, Le processus de modification de la Constitution belge, 1993*).

*

1. La suprématie formelle de la Constitution subordonne l'élaboration et la modification des textes constitutionnels au respect de certaines conditions de forme. La suprématie formelle de la Constitution trouve son expression dans la rigidité de la loi constitutionnelle. On dit que la Constitution est rigide lorsqu'elle est dotée d'une certaine immutabilité du fait que des procédures particulières sont exigées pour sa modification (*Georges Burdeau, Droit constitutionnel et Institutions politiques, 1969, page 75*). La modification envisagée de l'article 114 de la Constitution ne met pas en cause le caractère rigide de la Constitution, puisqu'elle exige des procédures particulières par rapport à celles prévues pour l'adoption d'une loi ordinaire. Tout au plus peut on y voir un certain assouplissement. La suprématie formelle de la loi constitutionnelle reste préservée. L'exigence d'un deuxième vote par la Chambre des députés après un délai de trois mois, ou, le cas échéant, l'intervention dans ce délai d'une procédure référendaire, aménagent un délai de réflexion permettant à l'opinion publique de s'articuler et au débat public de se développer, de sorte que le risque de modifications constitutionnelles intempestives est largement atténué.

2. En faisant abstraction de la dissolution de la Chambre des députés et de l'élection subséquente d'une nouvelle assemblée constituante, la proposition de modification abandonne le parallélisme des formes d'après lequel la Constitution ne peut être révisée que par la même autorité et d'après les mêmes formes qui sont intervenues pour son établissement, c'est-à-dire par une assemblée constituante. En fait, ce qui a pu paraître dans le temps comme l'expression de la volonté populaire dans le choix des constituants a conduit à une marginalisation des questions constitutionnelles dans la mesure où le débat électoral s'est focalisé prioritairement sur des questions relevant du travail normal du législateur. A l'instar de la plupart des constitutions étrangères, l'article 114 proposé abandonne l'élection d'une assemblée constituante. Il appartiendra donc à la Chambre des députés d'adopter d'après une procédure spécifique les modifications constitutionnelles.

Toutefois, en s'inspirant de certains exemples étrangers et notamment de celui de la Constitution italienne, la proposition prévoit la possibilité d'un référendum sur les propositions de révision constitutionnelle. L'électeur peut donc s'engager dans le débat constitutionnel. La procédure référendaire prévue par la Constitution constitue un droit de veto (voir *Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1968, page 229*), où l'électeur peut, le cas échéant, s'opposer à une proposition de modification constitutionnelle adoptée en première lecture par la Chambre des députés. A cet égard, le Conseil d'Etat ne peut cependant pas se rallier à la position du Gouvernement qui ne veut conférer qu'un caractère consultatif au référendum. Dans une telle approche, on mettrait sous tutelle l'électeur auquel on entend restituer une partie des pouvoirs qui sont à la base même de la démocratie.

3. L'initiative pour une révision constitutionnelle s'exprime actuellement dans une déclaration du pouvoir législatif qu'il y a lieu de procéder à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'elle désigne. Il est généralement admis que du fait de l'emploi du terme „pouvoir législatif“ la décision de revoir une disposition constitutionnelle requiert le double consentement de la Chambre et du Grand-Duc. (Voir *Pierre Majerus, L'Etat luxembourgeois, 1983, page 44; Rapport de la Commission de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés du 25 mai 1984, Doc. parl. 2818*) Or, tout en reprenant sur ce point le libellé de l'alinéa 1 de l'article 114 actuel, l'auteur de la proposition retient dans son commentaire qu'„il n'y a pas de partage du droit d'initiative entre l'Exécutif et la Chambre des Députés“.

Il est vrai que le parcours du droit d'initiative constitutionnel est parsemé d'embûches historiques. Toutefois, de l'avis du Conseil d'Etat, l'équilibre atteint entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif permet aujourd'hui de faire abstraction d'un débat doctrinal en la matière. D'après Burdeau (*op. cit., page 86*), „les régimes d'équilibre entre l'exécutif et la représentation populaire confient l'initiative à la fois au gouvernement et au parlement“. Aussi, d'après le Conseil d'Etat, les textes à retenir ne devraient-ils pas fixer d'a priori à ce sujet.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime que la déclaration de révision est superfétatoire dans la procédure de révision constitutionnelle telle qu'envisagée. Si, dans le cadre de la procédure actuelle, la déclaration de révision a pour effet la dissolution de la Chambre des députés en fonction et la désignation par le corps électoral d'une assemblée constituante, elle est surabondante dans le cadre d'un processus qui fait abstraction d'un recours à une telle assemblée. Aussi, d'après le Conseil d'Etat, l'alinéa 1 proposé serait-il à supprimer.

4. Suivant la proposition du Conseil d'Etat, la procédure en révision constitutionnelle serait déclenchée par le dépôt soit d'un projet, soit d'une proposition de révision d'une disposition constitutionnelle. Le maintien de la pratique actuelle de procéder à une révision article par article s'indique d'autant plus qu'il y a lieu d'éviter que le citoyen soit appelé à se prononcer dans le cadre d'un référendum par un même vote sur des matières différentes.

La proposition ou le projet de révision constitutionnelle suivrait la procédure législative normale (dépôt, avis, procédures de la Chambre des députés, promulgation et publication), à l'exception des dispositions particulières prévues à l'article 114 sous revue.

Ces dispositions particulières portent en premier lieu sur les règles de quorum et de majorité qualifiée. La proposition soumise reprenant sur ce point les dispositions de l'alinéa 5 actuel requiert la présence d'au moins trois quarts des membres et une majorité des deux tiers des suffrages exprimés pour son adoption. Dans sa prise de position, le Gouvernement propose de ne pas prévoir un quorum de présence fixe, mais d'exiger une majorité spéciale fixe de deux tiers de l'ensemble des membres de la Chambre des députés. Le Conseil d'Etat pourrait se rallier à cette proposition gouvernementale qui

renforce le degré d'adhésion requis d'un point de vue juridique, d'autant plus que la proposition du Gouvernement n'admet pas les votes par procuration.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 37 de la Constitution prévoit pour l'application de l'article 49*bis* de la Constitution concernant la dévolution par des traités de pouvoirs à des institutions de droit international ainsi que pour la déclaration et la cessation de l'état de guerre les conditions de quorum et de majorité spéciale prévues à l'article 114, alinéa 5. Il en est de même de l'article 51, paragraphe 3, pour ce qui est de la loi fixant le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions électorales, et de l'article 107, paragraphe 4, pour celle déterminant les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins. En tout état de cause, le réagencement de l'article 114 impose une modification des renvois prévus à ces articles.

En second lieu, la proposition prévoit que „la révision constitutionnelle doit être adoptée dans les mêmes termes en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois“. Cette disposition déroge dès lors à l'article 59 de la Constitution, alors que la dispense du second vote n'est pas admise en l'occurrence.

5. L'introduction envisagée d'une procédure référendaire en matière de révision constitutionnelle comporte un élément étranger dans le contexte d'une démocratie représentative. D'après la proposition, le référendum peut intervenir à la suite de l'adoption en première lecture de la révision constitutionnelle envisagée. Pour le Conseil d'Etat, il est évident que du moment que l'on appelle directement à l'électeur, le choix de celui-ci, pour ou contre la révision constitutionnelle adoptée en première lecture, s'impose. A cet égard, les textes soumis au Conseil d'Etat manquent de précision. La phrase finale de l'alinéa 2 proposé dit: „La proposition soumise à référendum ne peut être adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés.“ Le caractère sibyllin du texte se manifeste à travers les interprétations divergentes qu'en donnent l'auteur de la proposition et le Gouvernement dans sa prise de position:

- L'auteur commente la disposition comme suit: „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.“ Pour l'auteur, un vote négatif met un terme à la procédure de la révision constitutionnelle envisagée.
- D'après la prise de position gouvernementale, le référendum a un caractère consultatif. Toutefois, le Gouvernement maintient telle quelle la phrase finale de l'alinéa 2 (devenu l'alinéa 3 dans sa version). Dès lors le Gouvernement fait – à moins qu'on n'y voie une certaine incohérence – une lecture restrictive de la mesure sous revue qui se prononce uniquement sur le résultat du scrutin, mais qui, du moins juridiquement, ne préjudicie pas les suites de la procédure de révision.

Selon le Conseil d'Etat, on pourrait éviter les ambiguïtés inhérentes à la solution envisagée en substituant la consultation référendaire au second vote par la Chambre des députés. Quelle que soit l'issue du référendum, la Chambre des députés risquerait en effet de se trouver dans une position inconfortable. A titre subsidiaire, l'on devrait au moins clarifier le texte de la phrase finale de l'alinéa 2 proposé.

6. D'après la proposition sous revue, la consultation référendaire peut être provoquée à l'initiative:

- de 1/5e des membres de la Chambre des députés. Dans sa prise de position, le Gouvernement recommande de porter à 1/3 le nombre des députés. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette proposition du Gouvernement qui constitue le corollaire de la majorité qualifiée requise pour l'adoption du texte en première lecture, alors qu'il ne convient pas d'admettre une minorité relativement faible de députés à provoquer systématiquement une procédure référendaire;
- de 25.000 électeurs. Le Gouvernement recommande de ne pas prévoir un nombre fixe d'électeurs, mais de prévoir un pourcentage (15%). Même s'il ne faut pas encourager des consultations populaires intempestives, il convient de ne pas rendre impossible l'initiative populaire en posant des conditions imprécises alors que d'après la loi électorale le nombre des électeurs n'est arrêté que la veille des élections prévues. Dès lors, un chiffre absolu paraît préférable à un pourcentage. De toute façon, l'initiative populaire ne peut porter que sur des propositions adoptées en première lecture à majorité qualifiée par la Chambre des députés. Encore faut-il qu'une initiative réussisse à mobiliser un nombre relativement élevé d'électeurs, prêts à documenter leur qualité dans un délai limité à deux mois.

Le Conseil d'Etat est cependant d'accord avec le Gouvernement en ce qu'il demande à préciser dans le texte qu'il doit s'agir d'électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives.

Finalement, le Conseil d'Etat ne peut pas se rallier à la proposition du Gouvernement demandant que des consultations référendaires puissent avoir lieu à son initiative. Il ne rentre guère dans le processus d'une démocratie parlementaire que le Gouvernement prenne recours au référendum pour faire confirmer ou infirmer une révision constitutionnelle, appuyée nécessairement par une majorité qualifiée des députés.

7. Le référendum ne constitue pas un élément novateur dans notre droit constitutionnel. D'après le paragraphe 7 de l'article 51 de la Constitution, „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.“ Dans le cadre de l'article 51, il appartient donc au législateur de déterminer de cas en cas les modalités du déroulement de la consultation. Or, cette solution ne peut pas s'appliquer au référendum prévu dans le cadre de l'article 114 nouveau de la Constitution. Il convient dès lors qu'une loi réglant les modalités du référendum vienne compléter notre dispositif juridique à la suite de l'adoption de la modification constitutionnelle sous revue. Il importe de préciser dans cette loi les modalités concernant notamment la convocation et l'information des électeurs, la participation obligatoire à la consultation, la constitution des bureaux, le déroulement du scrutin, la proclamation du résultat.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de donner à l'article 114 de la Constitution le libellé suivant:

„**Art. 114.**– Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par un tiers des membres de la Chambre, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 février 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER