

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 attestant l'existence et 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

